

CA 1

-86D32

Government  
Publications

TRIBUNAL ARBITRAL  
INSTITUÉ PAR LE COMPROMIS  
DU 23 OCTOBRE 1985

DIFFÉREND CONCERNANT LE FILETAGE À L'INTÉRIEUR DU GOLFE DU  
ST-LAURENT PAR LES CHALUTIERS FRANÇAIS VISÉS À L'ARTICLE 4(b) DE  
L'ACCORD DE PÊCHE ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE DU 27 MARS 1972

**PROCÉDURE ORALE  
PLAIDOIRIES DU CANADA**

JUIN 1986

ARBITRAL TRIBUNAL  
ESTABLISHED BY  
AGREEMENT OF OCTOBER 23, 1985

DISPUTE CONCERNING FILLETING WITHIN THE GULF OF ST. LAWRENCE  
BY THE FRENCH TRAWLERS REFERRED TO IN ARTICLE 4(b)  
OF THE FISHERIES AGREEMENT BETWEEN CANADA AND FRANCE  
OF MARCH 27, 1972

**ORAL PROCEEDINGS:  
CANADIAN PLEADINGS**

JUNE 1986







# SOMMAIRE

1. Avant-propos
2. Délégation canadienne
3. Délégation française
4. Table des matières des plaidoiries du Canada
5. 5 juin 1986 après-midi PV/4 P. Kirsch
6. " " " " " D.M. McRae
7. 6 juin 1986 matin PV/5 P. Kirsch
8. " " " " " D.M. McRae
9. 6 juin 1986 après-midi PV/6 T.B. Smith
10. " " " " " P. Kirsch
11. 12 juin 1986 après-midi PV/10 P. Kirsch
12. " " " " " T.B. Smith
13. " " " " " D.M. McRae
14. 13 juin 1986 matin PV/11 T.B. Smith
15. 13 juin 1986 après-midi PV/12 P. Kirsch



Digitized by the Internet Archive  
in 2021 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114653330>





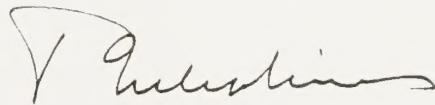




## AVANT-PROPOS

Par compromis signé à Paris le 23 octobre 1985, les Gouvernements canadien et français ont décidé de soumettre à l'arbitrage, conformément à l'article 10 de l'Accord relatif aux relations réciproques en matière de pêche signé à Ottawa le 27 mars 1972, un différend intervenu entre eux sur l'application de cet accord. Le compromis prévoyait une procédure écrite en deux temps suivie d'une procédure orale. Les audiences du Tribunal arbitral institué par le compromis se déroulèrent du 3 au 13 juin 1986 au Centre international des Conférences de Genève.

Les plaidoiries du Canada furent présentées pour partie en français et pour partie en anglais, et le Greffier du Tribunal en produisit des comptes rendus intégraux dans les deux langues, ainsi que deux rectificatifs. Le présent document reproduit ces textes en suivant leur présentation et leur structure originales, de façon à en faciliter l'entendement.



Philippe Kirsch  
Agent du Canada pour  
l'arbitrage de l'affaire  
"La Bretagne"











LISTE DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION CANADIENNE  
AUX AUDIENCES DU TRIBUNAL ARBITRAL

S.E. l'Ambassadeur Philippe Kirsch, Ministère des Affaires  
extérieures,

comme Agent et Conseil.

T. Bradbrooke Smith, c.r., Sous-procureur général adjoint,  
Ministère de la Justice,

D.M. McRae, Professeur à la Faculté de droit de  
l'Université de la Colombie-Britannique,

Mark L. Jewett, c.r., Ministère de la Justice,

comme Conseils.

Claude Emanuelli, Professeur à la Faculté de droit de  
l'Université de Sherbrooke,

Paul Fauteux, Ministère des Affaires extérieures,

Valerie Hughes, Ministère de la Justice,

Ruth Ozols, Ministère de la Justice,

Peter Splinter, Ministère des Affaires extérieures,

comme Conseillers juridiques.

Peter Hood, Ministère des Pêches et des Océans,

James Jones, Ministère des Pêches et des Océans,

Deborah S. Lawrence, Ministère des Pêches et des Océans,

comme Conseillers en matière de pêches.

Michael Gardner, Economiste-conseil, Halifax,

R. Douglas M. Macdonald, Ministère des Affaires  
extérieures,

Michael Shepard, Halieutiste-conseil, Victoria,

comme Conseillers économiques et techniques.

R.J. Richards, Sous-ministre, Ministère du Procureur  
général, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador,

comme Conseiller.







LISTE DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION FRANCAISE  
AUX AUDIENCES DU TRIBUNAL ARBITRAL

Monsieur Gilbert Guillaume, Conseiller d'Etat, Directeur  
des affaires juridiques au Ministère des Affaires  
étrangères,

comme Agent.

Marc Plantegenest, Sénateur, Président du Conseil général  
de Saint-Pierre-et-Miquelon,

Bernard Leurquin, Préfet, Commissaire de la République à  
Saint-Pierre-et-Miquelon,

Pierre-Michel Eisemann, Professeur de Droit à l'Université  
de Clermont I,

Vincent Coussirat-Coustère, Professeur de Droit à  
l'Université de Lille II,

Christian Bernier, Secrétaire des Affaires étrangères,  
Direction des affaires juridiques,  
Ministère des Affaires étrangères,

comme Conseils.

Emmanuel Decaux, Maître de conférences à l'Institut  
d'études politiques de Paris,

comme Expert universitaire.

Jean-Luc Matthieu, Directeur des Affaires économiques et  
sociales d'Outre-Mer,

Jacques Claude, Direction des Affaires économiques et  
sociales,

Elizabeth Didier-Montpezat, Direction des Affaires  
économiques et sociales,

comme Experts du Ministère des Départements  
et Territoires d'Outre-Mer.



Pierre Martin, Directeur des pêches maritimes et des cultures marines,

Maurice Fourneyron, Chargé de mission auprès du Directeur des pêches maritimes et des cultures marines,

Arnaud Bordes, Chargé de mission, Direction des pêches maritimes et des cultures marines,

Alain Beauvallaud, Chef du quartier des Affaires maritimes de Saint-Pierre-et-Miquelon,

comme Experts du Secrétariat d'Etat à la Mer.

Jean-Pierre Minet,

comme Expert de l'Institut français pour la recherche et l'exploitation de la mer (IFREMER).







TRIBUNAL ARBITRAL  
INSTITUE PAR LE COMPROMIS  
DU 23 OCTOBRE 1985

DIFFEREND CONCERNANT LE FILETAGE A L'INTERIEUR DU GOLFE DU  
ST-LAURENT PAR LES CHALUTIERS FRANCAIS VISES A L'ARTICLE 4(b)  
DE L'ACCORD DE PECHE ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE DU  
27 MARS 1972

TABLE DES MATIERES  
DU COMPTE RENDU INTEGRAL  
DES PLAIDOIRIES DU CANADA  
5 AU 13 JUIN 1986

ARBITRAL TRIBUNAL  
ESTABLISHED BY AGREEMENT  
OF OCTOBER 23, 1985

DISPUTE CONCERNING FILLETING WITHIN THE GULF OF ST-LAWRENCE  
BY THE FRENCH TRAWLERS REFERRED TO IN ARTICLE 4(b)  
OF THE FISHERIES AGREEMENT BETWEEN CANADA AND FRANCE  
OF MARCH 27, 1972

TABLE OF CONTENTS FOR THE  
VERBATIM RECORD  
OF THE CANADIAN PLEADINGS  
5 TO 13 JUNE 1986



5	DECLARATION LIMINAIRE DE L'AGENT DU CANADA	1
	Introduction	1
	Le différend	4
	1. Les pouvoirs de l'Etat côtier en droit international	5
	La question des eaux intérieures	7
	2. Les droits de la France en vertu de l'Accord de 1972	8
	a) Le véritable contexte de l'Accord de 1972	8
	b) La place de Saint-Pierre-et-Miquelon dans l'Accord de 1972	13
	c) La signification du "pied d'égalité"	15
	3. L'exercice par le Canada de son autorité dans le golfe du Saint-Laurent	17
	4. Les implications de la présente affaire	20
6	ORAL STATEMENT BY PROFESSOR D.M. MCRAE	29
	1. The Basic Principle of Exclusive Jurisdiction	32
	2. The Scope of Exclusive Jurisdiction	39
7	DECLARATION DE L'AGENT DU CANADA	50
	A. La pertinence de la pêche française avant 1972	50
	1. Le contexte approprié pour l'examen de l'Accord de 1972	52
	2. Le recours à la Convention de 1904 pour interpréter l'Accord de 1972	56
	B. La signification du "pied d'égalité" à l'article 4(b)	66
	1. Le sens ordinaire des expressions "pied d'égalité" et "traitement national"	67
	2. La norme imposée par l'expression "pied d'égalité"	71
	3. La pratique ultérieure du Canada	73



<u>Onglet N°</u>		<u>Page</u>
8	ORAL STATEMENT BY PROFESSOR D.M. MCRAE	76
	1. The Circumstances that Led to the 1972 Agreement	78
	2. The Negotiations Leading to the 1972 Agreement	83
	a) Recourse to Travaux Préparatoires	85
	b) Continuity in the 1964 and 1971 Negotiations	86
9	DECLARATION DE MAITRE T.B. SMITH	98
	Introduction	98
	Le droit interne	102
	a) Introduction	102
	b) L'appareil réglementaire	103
	c) The Relevant Statutes	106
	d) The Relevant Regulations	110
	e) "La Bretagne"'s Licence	117
	Le droit international	123
	a) L'interprétation de l'article 6	123
	b) La relation entre l'article 4(b) et l'article 6	125
	c) La notification	132
10	Conclusion	135
	DECLARATION DE CLOTURE DE L'AGENT DU CANADA	141

<u>Onglet N°</u>	<u>DEUXIÈME TOUR</u>	<u>Page</u>
11	DECLARATION DE L'AGENT DU CANADA	146
12	ORAL STATEMENT BY MR. T.B. SMITH	149
	Introduction	149
	What the Arbitration is All About	150
	History	151
	Geography	154
	Conclusion	159
13	ORAL STATEMENT BY PROFESSOR D.M. MCRAE	160
14	DECLARATION DE MAITRE T.B. SMITH	197
	Introduction	197
	Interprétation faite par la France de l'article 6	197
	The Tribunal's Questions	201
	Recapitulation	206
	Canadian Fisheries Regulations -- the Standards	210
	Temporal Aspects of Article 6	215
	The Practicalities Involved	216
	Factory Freezer Trawlers	217
	Canada's Position	218
	Conclusion	224
15	DECLARATION DE L'AGENT DU CANADA	227
	1. Les droits du Canada en tant qu'Etat côtier lui reviennent en vertu du droit international général	230
	A. Nature des droits de l'Etat côtier	230
	B. Etendue des pouvoirs de l'Etat côtier	232
	C. La relation entre les pouvoirs généraux de l'Etat côtier et ses obligations conventionnelles	240
	2. L'Accord de 1972	243
	A. La source des droits de la France dans le golfe	243
	B. Les considérations non pertinentes	247
	C. L'article 4(b) de l'Accord de 1972	250
	1. Les objectifs de l'article 4(b)	250
	2. L'effet de l'article 4(b)	254
	3. Déclaration de clôture	273









DECLARATION LIMINAIRE DE L'AGENT DU CANADA  
(Présentation d'ensemble de la position du Canada)  
5 JUIN 1986

Introduction

Monsieur le Président, Messieurs les Arbitres, je tiens tout d'abord, au nom du gouvernement canadien, à saluer le Tribunal d'arbitrage ainsi que mes collègues de la partie française, et à vous remercier des paroles de bienvenue que nous nous avez adressées au seuil de ces plaidoiries. Je souhaite également rappeler les liens d'amitié traditionnels qui unissent la France et le Canada. Ce sont ces liens, et l'attachement des deux parties au droit international, qui les ont amenées à recourir à la méthode d'arbitrage pour régler leurs différends sur l'application de l'Accord relatif à leurs relations réciproques en matière de pêche. C'est pour moi un honneur de vous présenter aujourd'hui la position du Canada dans la présente affaire.

Monsieur le Président, avec votre permission, la partie canadienne se propose de présenter sa position au Tribunal de la façon suivante. Je commencerai ce matin, si vous le voulez bien, par une présentation d'ensemble de la position du Canada. Monsieur D.M. McRae, professeur de droit international à l'Université de la Colombie-Britannique, expliquera ensuite les droits et pouvoirs de l'État côtier qui sont pertinents en l'espèce. Demain matin, j'aimerais examiner le rapport entre la pêche historique française et le différend d'aujourd'hui, de

même que certaines questions d'interprétation. Le professeur McRae, quant à lui, rappellera les circonstances qui ont mené à l'Accord de 1972. Demain après-midi, Me Smith, sous-procureur général adjoint du gouvernement du Canada, traitera des questions relatives à l'exercice du pouvoir réglementaire du Canada et de leur rapport avec les dispositions pertinentes de l'Accord. Je me permettrai enfin de clore en quelques mots la présentation de la position du Canada.

Monsieur le Président, en guise d'introduction, j'aimerais dégager certains éléments qui nous apparaissent fondamentaux pour placer dans une juste perspective le différend dont le Tribunal est saisi.

Il y a dans le golfe du Saint-Laurent un État côtier, et un seul État côtier: le Canada. Saint-Pierre-et-Miquelon est voisin du Canada, mais Saint-Pierre-et-Miquelon est à l'extérieur du golfe. En droit international, l'État côtier détient dans la zone où il exerce sa juridiction exclusive en matière de pêche des droits et des pouvoirs importants concernant l'exploration, l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources.

Les droits du Canada dans le golfe du Saint-Laurent ne proviennent pas de l'Accord de 1972. Le Canada tient ces droits de sa qualité d'État côtier. L'Accord de 1972 n'est pertinent que pour établir les limites auxquelles le Canada a pu consentir dans l'exercice de ses droits à l'égard de la France.



Il y a un grand absent dans l'argument français: c'est le droit international général. L'Accord de 1972 régit bien les relations de pêche entre les Parties, mais il ne le fait pas dans l'abstrait. Dans un contexte où la question centrale porte sur le filetage en mer, la France n'a pas une fois, depuis le début de cette affaire, dit clairement si elle estime que l'État côtier détient ou non, en principe, le droit de réglementer le filetage en mer dans sa zone de juridiction exclusive. Alors, comment peut-on interpréter l'Accord de 1972 sans être clair sur ce point?

Il ne fait aucun doute, à notre avis, qu'en droit international contemporain les droits de l'État côtier comprennent celui de réglementer la transformation du poisson en mer, et nous expliquerons pourquoi. Pour obtenir satisfaction, la France doit alors démontrer, ou bien que le Canada a renoncé dans l'Accord de 1972 à l'exercice de ce droit à l'égard de la France, ou alors, si le Canada n'y a pas renoncé, qu'il a exercé ce droit d'une manière contraire aux termes de l'Accord. Si cette preuve n'est pas faite, il en découlera que le Canada peut exercer normalement ses droits d'État côtier en la matière, et donc, peut interdire aux chalutiers-usines congélateurs immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon de pratiquer le filetage dans le golfe.

Chacune des divergences importantes qui existent aujourd'hui entre les parties ne fait en réalité que dégager un aspect particulier de la même question

fondamentale: y a-t-il quelque chose dans l'Accord de 1972 qui empêche le Canada de réglementer le filetage en mer pratiqué par les chalutiers visés à l'article 4(b)?

### Le différend

Monsieur le Président, je ne crois pas qu'il soit utile de revenir à nouveau sur les circonstances de l'affaire "La Bretagne" qui a donné naissance au différend opposant aujourd'hui la France et le Canada. Ces circonstances ont déjà été exposées dans nos écrits.

En principe, Monsieur le Président, comme vous l'avez souligné, le fond de ce différend se ramène à une simple question d'interprétation, celle des dispositions pertinentes de l'Accord de 1972 relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche. Comme on le sait, l'article 4(b) de l'Accord donne à une dizaine de chalutiers d'une longueur maximale de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon le droit de continuer à pêcher dans le golfe sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens.

Monsieur le Président, avec votre permission, j'aimerais maintenant exposer, pour le bénéfice du Tribunal, les faits et le droit sur lesquels s'appuie la position du Canada.

Je récapitulerai notre position en m'attachant à quatre points principaux: le premier concerne les pouvoirs de l'État côtier dans les eaux soumises à sa

juridiction exclusive en matière de pêche, et que détient donc, en principe, le Canada dans le golfe du Saint-Laurent; le second porte sur la nature et l'étendue des droits de la France en vertu de l'Accord de 1972; le troisième touche l'étendue et l'exercice du pouvoir réglementaire du Canada au regard de la pêche dans le golfe et son application au filetage en mer; le quatrième, enfin, se rapporte aux implications de la présente affaire pour les deux parties.

1. Les pouvoirs de l'Etat côtier en droit international

Monsieur le Président, s'il est un principe qui s'est dégagé clairement des développements intervenus dans le droit de la mer, tout particulièrement depuis les Conférences de Genève de 1958 et 1960, c'est que l'Etat côtier exerce une juridiction exclusive en matière de pêche au large de ses côtes. Cette évolution a débouché sur le droit de l'Etat côtier d'élargir le champ géographique de cette juridiction jusqu'à 200 milles de son littoral. Ce droit, qui est né de la pratique des Etats, a finalement été incorporé dans la Convention sur le droit de la mer de 1982 dont le Canada et la France sont tous deux signataires.

La juridiction de pêche exclusive de l'Etat côtier est fondée sur les droits souverains qu'il détient sur les ressources biologiques dans les eaux situées en deçà de 200 milles de ses côtes, et qui s'exerce indépendamment du statut de l'espace marin en cause.

Cette juridiction exclusive répond à des besoins nouveaux et n'est naturellement pas limitée aux seules mesures de "conservation", comme le voudrait la France. L'expérience montre qu'il est impossible de dissocier la stricte "conservation" du concept global conservation et gestion. Ce concept intègre toute la gamme des activités nécessaires pour assurer une utilisation optimale des ressources, ce qui englobe par définition les considérations d'ordre économique et social aussi bien que les facteurs biologiques et techniques. La réglementation adoptée par les États en la matière en témoigne d'abondance, et montre aussi qu'ils s'estiment habilités à réglementer les opérations de transformation à bord, y compris le filetage.

Monsieur le Président, dans le courant de la procédure, mon collègue, le Professeur McRae, traitera plus en détail de l'évolution des pouvoirs de l'État côtier en droit de la mer. J'ai pris la liberté d'aborder brièvement cette question au début de mon intervention parce qu'il s'agit d'un élément fondamental du problème dont le Tribunal est saisi et aussi, à vrai dire, parce que parfois les écritures françaises pourraient donner l'impression que les droits du Canada dans le golfe proviennent de l'Accord de 1972. Or rien n'est plus faux. Selon le droit international actuel, tout droit de pêche dans la zone sur laquelle l'État côtier a juridiction exclusive doit nécessairement avoir été octroyé par celui-ci. Les droits du Canada lui sont donc inhérents en tant qu'État côtier, sous réserve de ce qu'il a pu octroyer à la France dans l'Accord de 1972. Les

affirmations de la France voulant que les droits du Canada soient limités à la conservation des ressources halieutiques, ou encore que les règlements de pêche canadiens évoqués dans l'Accord ne puissent concerner que la pêche au sens le plus étroit du terme, ne tiendront que dans la mesure où la France pourra leur trouver un fondement dans l'Accord de 1972.

#### La question des eaux intérieures

Monsieur le Président, avant de passer au point suivant, à savoir les droits de la France en vertu de l'Accord de 1972, je me vois dans l'obligation de mentionner une question qui ne touche pas au présent différend mais que la France a maintenant mentionnée à plusieurs reprises: il s'agit du statut du golfe du Saint-Laurent. La France lui conteste le statut d'eaux intérieures en s'appuyant sur une analyse très partielle de la base légale de la position du Canada. Or, le Canada n'a présenté aucun argument juridique en l'espèce au regard du statut des eaux du golfe, et il n'a pas cherché à mettre cette question en cause dans la présente instance. S'il l'a évoquée dans son contre-mémoire, c'est dans le seul but de rectifier une assertion erronée faite par la France dans son mémoire, selon laquelle le Canada aurait renoncé à considérer les eaux du golfe comme eaux intérieures. Mais le statut du golfe n'a aucune incidence en l'espèce. La juridiction exclusive du Canada sur la pêche dans les eaux s'étendant jusqu'à 200 milles de ses côtes découle de sa qualité d'Etat côtier et non pas du statut juridique de l'espace marin en cause. Selon le



droit interne canadien, la législation de pêche s'applique à toutes les zones relevant de la juridiction du Canada jusqu'à la limite de 200 milles, encore une fois indépendamment du statut juridique des eaux en cause.

Monsieur le Président, pour ce qui est de la question soulevée à l'appendice premier du contre-mémoire de la France, le gouvernement du Canada estime que le statut des eaux du golfe du Saint-Laurent n'est pas du ressort du Tribunal et, à cet égard, j'attirerai respectueusement l'attention du Tribunal sur l'article 9 de l'Accord de 1972. Le Tribunal a été constitué pour statuer sur la question posée à l'article 2 du Compromis. Le statut du golfe déborde cette question et d'ailleurs échappe à la portée de l'Accord de 1972.

2. Les droits de la France en vertu de l'Accord de 1972

Monsieur le Président, je reviens maintenant au différend lui-même, et plus précisément à la nature et à l'étendue des droits de la France dans le golfe du Saint-Laurent. Cette question donne lieu à des divergences importantes entre les parties, qui portent plus spécialement sur le véritable contexte de l'Accord de 1972, sur la place qu'y occupe Saint-Pierre-et-Miquelon, et sur l'interprétation qu'il convient de donner à des dispositions essentielles de l'Accord, notamment à ses articles 4 et 6. J'examinerai ces questions tour à tour.

a) Le véritable contexte de l'Accord de 1972

Il n'est pas toujours facile de comprendre

pourquoi la France accorde une telle importance aux développements historiques lorsqu'elle explique ses droits en vertu de l'Accord de 1972. Je reviendrai plus longuement là-dessus dans une autre intervention, mais je voudrais pour l'instant mettre en lumière certains points essentiels.

Peut-être devrais-je le préciser au départ: le Canada n'a aucune difficulté à reconnaître l'importance de la pêche que la France a pratiquée dans l'Atlantique du Nord-Ouest, en tout cas à certaines époques. Le Canada n'a aucune difficulté non plus à voir dans l'Accord de 1972 le résultat d'un compromis, qui a tenu compte des droits conventionnels antérieurs de la France. Peut-être pouvons-nous éviter ainsi un faux débat sur le but et l'objet de l'Accord, sur lequel, de toute évidence, les parties ne s'entendront pas.

Ce que le Canada conteste, c'est que des activités menées en 1763, en 1814, en 1904 puissent commander l'interprétation d'une disposition conventionnelle portant sur une pêche qui ne s'est vraiment développée que dans les années 1960; je veux bien sûr parler de la pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le golfe. D'ailleurs, l'Accord de 1972 marquait incontestablement l'instauration d'un nouveau régime juridique, qui doit être interprété comme tel, puisqu'il s'agissait du premier traité de pêche négocié avec la France par un Canada indépendant.

Ceci m'amène à la thèse française selon laquelle les droits de la France auraient été "adaptés" par l'Accord de 1972. Cette thèse aussi, le Canada la conteste, non seulement parce qu'elle se heurte au texte même de l'Accord, dont l'article premier "remplace" les dispositions conventionnelles antérieures, mais aussi parce que le tableau que brosse la France de la position des parties en 1971 fait abstraction du contexte véritable des négociations.

La décision du Canada d'étendre sa juridiction en matière de pêche à de nouvelles zones s'inscrivait dans la foulée d'une évolution à l'échelle mondiale à laquelle aucun pays pêchant en eaux lointaines n'a pu se soustraire, que ses droits fussent de nature coutumière ou conventionnelle. En affirmant qu'elle n'était aucunement contrainte de renégocier ses anciens traités, la France affiche aujourd'hui une belle assurance mais on ne voit pas comment elle aurait pu être aussi confiante à l'époque. Bien sûr, la France pouvait espérer obtenir un accès aux zones nouvelles qui seraient créées, des conditions de retrait du golfe qui tiendraient compte de la pêche qu'elle pratiquait auparavant dans la région, et une disposition spéciale portant sur Saint-Pierre-et-Miquelon; le Canada était d'ailleurs tout à fait prêt à lui faire de telles concessions; mais il n'y a aucune raison de penser que le Canada ait été disposé à renoncer en outre à l'exercice normal de son autorité d'Etat côtier d'une manière qui irait bien au-delà des dispositions de l'Accord lui-même.

Monsieur le Président, l'Accord de 1972 doit donc être vu à la lumière des circonstances de l'époque, sans négliger les facteurs historiques pertinents et sans non plus s'encombrer d'un bagage dont la valeur didactique, je dois dire, l'emporte nettement sur l'utilité. L'article premier est sans équivoque; la France renonce à la Convention de 1904 et l'Accord de 1972 remplace tout autre traité qui pourrait être applicable. L'article 2, pour sa part, indique la nature du compromis: "en contrepartie" de sa renonciation à ses droits conventionnels, la France se voit assurer des droits dans toute nouvelle zone de pêche canadienne élargie, au-delà de la mer territoriale de 12 milles existante qui avait été instituée en 1970, et au-delà du golfe du Saint-Laurent qui avait été déclaré zone de pêche également en 1970. Rupture avec le passé, donc, là aussi. Sous réserve des articles 3 et 4 qui prévoient, l'un, le retrait graduel de la flotte métropolitaine du golfe, et l'autre, un traitement spécial pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la France perdait tous ses droits dans la mer territoriale du Canada et dans le golfe du Saint-Laurent.

Ce qui veut dire que le compromis que reflète l'Accord de 1972 est simplement à la mesure des besoins créés par les circonstances et il se retrouve dans les diverses dispositions de l'Accord. Il correspond au contexte général de l'évolution du droit de la mer à l'époque, qui est d'ailleurs rappelé à l'article 2 et qui peut se résumer ainsi: les États côtiers en général étendaient alors leur juridiction en matière de pêche, tandis que les États pratiquant la pêche lointaine

négoiciaient des arrangements pour éviter une rupture brutale de leurs activités traditionnelles.

C'est là que se trouve vraiment la clef de l'interprétation de l'Accord de 1972. Celui-ci n'a donné aucun droit au Canada. En 1972, l'exercice de la juridiction du Canada en tant qu'État côtier était limité par les droits que détenait alors la France en vertu de certaines dispositions conventionnelles antérieures. Le Canada voulait à l'époque prendre un certain nombre de mesures, dont l'extension de ses zones de pêche, qui nécessitaient effectivement l'adaptation des relations de pêche avec certains pays, dont la France. Les limitations conventionnelles à l'exercice de la juridiction du Canada dans ses zones de pêche ont alors été simplement remplacées par de nouvelles limitations conventionnelles contenues à l'Accord de 1972.

Il découle de ceci, Monsieur le Président, naturellement, que l'article 4(b) ne confère aucun pouvoir réglementaire au Canada et l'article 6 ne confère aucun pouvoir réglementaire au Canada. Ce pouvoir, il le détient en tant qu'État côtier. L'article 4 établit une norme de traitement que doit respecter le Canada à l'égard des chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon en général. L'article 6 définit certaines obligations particulières relatives à la réglementation en matière de pêche. Hormis ces obligations, le Canada est libre d'exercer son autorité de la façon dont il le juge opportun, sous réserve bien sûr du droit international général. Les droits que détient la France en vertu de l'Accord de 1972,



encore une fois, lui ont bel et bien été octroyés par le Canada et le fait que ces droits aient été négociés ne change rien à leur nature.

Je voudrais m'arrêter ici un instant à certaines des conséquences que peut avoir cette situation en droit. Pour ce faire, je reviendrai à l'un des arguments favoris de la partie française: "fileter n'est pas pêcher". La France considère que, si fileter était pêcher, cette activité serait soumise aux conditions énoncées à l'article 6 de l'Accord. Mais, dit-elle, puisque fileter n'est pas pêcher, le Canada n'a pas compétence pour réglementer le filetage. Mais, Monsieur le Président, si, en fait, fileter n'est pas pêcher, comment alors la France aurait-elle le droit de fileter, puisque l'article 4(b) ne lui accorde que le droit de pêcher? Cette logique, pour le moins singulière, fait ressortir d'autant le postulat sur lequel la France base son argumentation, à savoir que le Canada n'a pour seuls droits que ceux que lui confère l'Accord de 1972.

La thèse "fileter n'est pas pêcher", en étant généreux, n'est d'aucune pertinence pour l'interprétation de l'Accord de 1972, ni pour le règlement du litige qui divise les parties.

b) La place de Saint-Pierre-et-Miquelon dans l'Accord de 1972

J'en viens maintenant à Saint-Pierre-et-

Miquelon. Du rappel des faits que je viens d'esquisser, l'on peut observer que de tous les pays qui pêchaient traditionnellement dans le golfe du Saint-Laurent, seule la France y a conservé des droits, des droits dont les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon -- à l'heure où je parle -- sont les uniques bénéficiaires. Comment peut-on échapper dans ces conditions à la conclusion que l'article 4 est une clause d'exception? Le statut ininterrompu de Saint-Pierre-et-Miquelon en tant que territoire français depuis le Traité d'Utrecht est bien un fait historique, mais les concessions qui ont été faites aux îles en 1971 s'expliquent bien davantage par la géographie que par l'histoire. Refuser cette évidence, c'est vraiment refuser de lire le texte de l'Accord: l'article 4(b) est un arrangement de voisinage conclu, je cite, "en raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon". Cet article confère des droits à un groupe restreint de ressortissants français, les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon. Le fait que cet arrangement figure dans un accord de portée plus générale ne change rien, là non plus, à sa nature.

Ayant consenti un arrangement de voisinage, il ne pouvait être question pour le Canada d'accepter que la France refasse de Saint-Pierre-et-Miquelon un avant-poste de la flotte métropolitaine dans le golfe, d'autant que Saint-Pierre-et-Miquelon n'y avait pas de pêche historique. On ne peut que s'étonner de la façon dont la France confond sans cesse, presque systématiquement, dans ses écritures les droits et les pratiques de pêche des pêcheurs métropolitains avec ceux des pêcheurs

saint-pierrais. Ainsi, la France évoque dans son contre-mémoire, et je cite à la page 27, "des droits de pêche exercés dans le golfe à partir de Saint-Pierre et Miquelon depuis plus de trois siècles". Voilà une formule bien équivoque, surtout quand on sait qu'il s'agissait évidemment d'une pêche métropolitaine à laquelle Saint-Pierre-et-Miquelon servait de point d'escale, et non pas d'une pêche véritable de Saint-Pierre-et-Miquelon, puisque -- je l'ai dit -- celle-ci ne s'est vraiment installée dans le golfe que dans les années 1960. Il n'en est pas moins curieux que la France ait écarté avec tant de persistance les circonstances de 1964 et 1971: l'Accord de 1972 en est issu et ce sont ces circonstances qui expliquent les raisons du traitement spécial accordé par le Canada à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le Professeur McRae reviendra sur cette question demain matin.

c) La signification du "pied d'égalité"

J'en arrive maintenant à l'interprétation de l'expression "pied d'égalité". Contrairement à ce que dit la France dans son contre-mémoire, cette expression doit bien faire partie du vocabulaire juridique, et elle doit bien avoir une certaine utilité puisque la France l'a employée dans bon nombre des ses propres traités. Quoiqu'il en soit, nous convenons avec la France que le "pied d'égalité" ne prend sens qu'avec un élément de comparaison. Mais comme j'aurai l'occasion de revenir sur cette question dans une autre intervention, demain matin, je me bornerai ici à deux remarques.

La première, c'est que, suivant la ligne historique qu'elle aime suivre, la France commence par remonter au XVIII<sup>e</sup> siècle et, au fil d'un cheminement sur lequel je reviendrai ailleurs, finit par faire de l'expression "pied d'égalité" une clause anti-monopole. Cette interprétation, qui ne s'explique guère même dans le contexte de 1904, comme nous le verrons, a pour effet de vider les mots de toute leur signification dans un contexte moderne; que l'expression "pied d'égalité" y figure ou non, l'article 4(b) aurait exactement la même signification. Les chalutiers saint-pierrais auraient alors un accès général à la pêche dans le golfe à des conditions non définies. Pourtant, si l'on veut tenir compte de l'Accord, la norme à laquelle l'expression se réfère saute aux yeux: elle est énoncée à l'article 4(b) et se ramène au traitement accordé aux chalutiers canadiens.

Deuxième remarque: précisément en raison de l'ambiguïté de l'expression "pied d'égalité", il importe de l'interpréter avec prudence et de façon conforme à la pratique internationale générale. Or, cette pratique démontre que c'est à l'Etat côtier que revient le pouvoir réglementaire dans sa zone de juridiction exclusive, et que ce pouvoir s'applique au filetage. Puisque le Canada a automatiquement, en tant qu'Etat côtier, le droit de définir les normes qui s'appliquent et que ce droit ne peut être limité que par des dispositions conventionnelles, il incombe à la France de faire la preuve qu'en exerçant ce droit le Canada a violé les termes de l'Accord.

3. L'exercice par le Canada de son autorité dans le golfe du Saint-Laurent

Monsieur le Président, je voudrais maintenant dire quelques mots de l'exercice effectif de l'autorité du Canada dans les circonstances. Je commencerai par préciser que le Canada n'a aucune difficulté, encore une fois, à souscrire au principe selon lequel le droit international en général apporte certaines limitations à l'exercice du pouvoir de l'État côtier dans les eaux qui relèvent de sa juridiction exclusive. C'est ainsi qu'un État ne peut manifestement pas réglementer les activités de bateaux étrangers d'une façon qui contreviendrait à une obligation conventionnelle. De même, le principe de la bonne foi interdirait à un État d'accorder un droit de pêche tout en l'assortissant de conditions qui en rendraient l'exercice impossible en pratique. Sur ce point de principe nous sommes donc d'accord avec la partie française. Ni l'une ni l'autre de ces circonstances ne sont présentes en l'occurrence, et nous y reviendrons plus tard, si vous le voulez bien.

A ce stade, je voudrais plutôt aborder brièvement l'application du pouvoir réglementaire du Canada dans les circonstances de l'espèce. S'agissant de l'article 4(b) de l'Accord de 1972, il appartient à la France, nous l'avons vu, de montrer pourquoi les bateaux saint-pierrais auraient droit à un traitement différent du pied d'égalité pour ce qui concerne les opérations de pêche et de traitement du poisson dans le golfe. Mais, si



elle ne peut faire cette preuve, la France devra donc démontrer que l'Accord lui-même impose au Canada des conditions qu'il n'a pas respectées dans l'exercice de ce pouvoir, et qui sont exposées à l'article 6. Monsieur le Président, je compte examiner sommairement ces dernières questions; mes collègues le professeur McKee et Me Smith en traiteront dans le détail.

Je voudrais cependant faire ici quelques observations. Mon premier commentaire portera sur les deux postulats sur lesquels la France fait reposer ses arguments à cet égard. Le premier, j'en ai déjà parlé, c'est que l'Accord de 1972 lui-même est la source du pouvoir de réglementation du Canada. Cette affirmation est si manifestement incorrecte qu'elle ne mérite guère que l'on s'y attarde encore; je l'ai déjà dit, ni l'article 4 ni l'article 6 ne confèrent au Canada un tel pouvoir. Le golfe du Saint-Laurent n'est pas un condominium franco-canadien. Le Canada tire son pouvoir réglementaire dans le golfe de la juridiction exclusive qu'il exerce sur la pêche dans ces eaux. L'article 6, qui fait état de l'application de "règlements de pêche canadiens" aux bateaux français, ne fait qu'énoncer les pouvoirs du Canada; il ne les crée pas.

Envisagée sous cet angle, où est donc la contradiction que prétend voir la France dans son contre-mémoire entre l'exercice d'un pouvoir réglementaire général, en vertu de l'article 4(b), et d'un pouvoir réglementaire spécifique, en vertu de l'article 6? L'article 4(b) ne fait qu'énoncer la norme de traitement à

accorder aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon; celle du "pied d'égalité". L'article 6, dont la présence dans l'Accord reflète des divergences passées au sujet de la réglementation des activités des bateaux -- divergences d'ailleurs soulevées lors des négociations de 1964 -- prévoit simplement que les règlements de pêche canadiens devront être appliqués sans discrimination envers les bateaux français, et que la France sera avisée de tous nouveaux règlements qui entreront en vigueur.

La partie française pose comme deuxième postulat que l'expression "règlements de pêche canadiens" renvoie à un type particulier d'action réglementaire; elle semble avancer pour l'essentiel que le sens de cette expression en droit canadien devrait être gouverné par l'interprétation que choisit d'en faire la France selon ses propres critères, comme si l'existence d'un système juridique canadien différent du système français était pour elle une surprise complète: ce n'est pas raisonnable. L'expression "règlements de pêche canadiens" qui figure à l'article 6 renvoie à l'ensemble des mesures réglementaires qui régissent la gestion des pêches au Canada; ce qui comprend les lois, les "règlements" proprement dits en droit interne canadien, et les pratiques administratives autorisées par la loi. Le ministre des Pêches et des Océans du Canada peut autoriser la délivrance de licences dans lesquelles sont énoncées des conditions d'exercice de la pêche. Ces licences font partie intégrante du processus de réglementation. Je ne doute pas qu'une telle notion diffère de la notion de "règlement" en droit administratif français. Mais il

reste que le processus de réglementation au Canada, que je n'ai fait qu'effleurer et que je n'ai pas défini, est bien le processus dont il est question au paragraphe premier de l'article 6.

4. Les implications de la présente affaire

Monsieur le Président, je voudrais m'arrêter maintenant aux implications pratiques de cette affaire. Que signifie-t-elle pour le Canada? Et quel est en réalité l'effet de l'interdiction du filetage dans le golfe?

Si j'ai passablement insisté sur les droits du Canada en tant qu'État côtier, c'est parce que la France cherche visiblement à les escamoter en faisant passer l'Accord de 1972 pour la source des droits du Canada. Mais il reste que le Canada reconnaît et accepte parfaitement les obligations conventionnelles que lui impose l'Accord, y compris celle de traiter les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens. Le gouvernement canadien s'est fidèlement acquitté de cette obligation, et j'ajouterai qu'en appliquant la règle du "pied d'égalité", il a pris soin de ne pas entraver l'exercice du droit de pêche des chalutiers saint-pierrais en vertu de l'article 4(b).

Pour ne prendre qu'un exemple, lorsqu'en 1981 la pêche de la morue du golfe fut interdite aux bateaux canadiens d'une puissance au frein supérieure à 1,050

chevaux non basés dans le golfe, le Canada n'a pas imposé cette interdiction à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les chalutiers excédaient pourtant tous la limite de puissance fixée. La France choisit maintenant de qualifier ce geste de "discriminatoire", oubliant ainsi la logique de sa propre position. Car si le Canada n'avait pas alors fait preuve de tolérance, la France n'aurait pas manqué de soutenir, et avec quelque vraisemblance cette fois, que les chalutiers saint-pierrais se seraient ainsi vus privés de leur droit de pêcher en vertu de l'article 4(b).

Il serait trop facile, Monsieur le Président, d'imputer au Canada la responsabilité des problèmes que rencontre Saint-Pierre-et-Miquelon dans le domaine économique. La question n'est pas de savoir si Saint-Pierre-et-Miquelon peut se doter de chalutiers-usines congélateurs. Bien sûr qu'il le peut. La question est simplement de savoir s'il peut les utiliser dans le golfe du Saint-Laurent. J'ajouterai une remarque à propos de l'effet sur Saint-Pierre-et-Miquelon de l'exercice par le Canada de sa juridiction exclusive dans le golfe. Peut-être est-il bon de rappeler ici que les prises saint-pierraises ont considérablement augmenté au cours des années 1970, avec le retrait graduel du golfe de toutes les flottilles de pêche lointaine hormis celle de la France.

Que signifie cette affaire pour le Canada?

Monsieur le Président, en tant qu'État côtier, le Canada doit pouvoir gérer la pêche comme il l'entend

dans sa zone de juridiction exclusive. C'est là une nécessité, comme en attestent les pouvoirs étendus que lui reconnaît le droit international en la matière. Nous avons expliqué dans notre contre-mémoire les difficultés que causerait au Canada l'octroi à "La Bretagne" du privilège de fileter ses prises dans le golfe. Permettez-moi d'y revenir brièvement ici.

Comme partout ailleurs, les pêcheurs canadiens sont soumis à bon nombre de restrictions et d'interdictions, qui sont appliquées dans l'intérêt de la conservation et de la gestion efficaces des pêches et qui reflètent les priorités économiques et sociales du Canada. Il est évident que ces contraintes et les différences de traitement qui s'imposent créent parfois des difficultés particulières. Je parle maintenant sur le plan interne. Les différends entre pêcheurs côtiers et hauturiers en témoignent depuis toujours, et le gouvernement canadien n'a eu d'autre choix que de rechercher constamment un équilibre entre les divers intérêts en jeu. Ce n'est pas là une tâche facile, mais c'est une tâche nécessaire.

Il est certain que la situation d'inégalité entre pêcheurs canadiens et saint-pierrais que créerait l'introduction dans le golfe d'un bateau-usine immatriculé à Saint-Pierre-et-Miquelon, et je parle encore d'un bateau-usine, entraverait sérieusement la capacité du Canada d'y gérer la pêche. Comment le Canada pourrait-il continuer à interdire aux Canadiens ce qui serait dès lors permis aux Saint-Pierrais?

Or, la levée de cette interdiction irait à l'encontre de toute la politique canadienne de gestion de la pêche dans le golfe. Elle aurait naturellement de lourdes conséquences sur l'emploi dans la région, mais elle aggraverait aussi le problème de surcapacité que le Canada s'est efforcé de régler. Pour venir à bout de ce problème, il ne suffit pas de fixer des quotas. Le Canada sait d'expérience que la surcapacité crée des pressions en vue d'obtenir des quotas plus élevés et que, si l'on cède à ces pressions, les stocks halieutiques tôt ou tard en souffriront. Il a donc voulu prévenir ces éventualités en empêchant que la capacité n'augmente; c'est d'ailleurs à cette fin qu'il a appliqué des politiques de remplacement des bateaux et qu'il a exclu certains types de bateaux de certaines zones spécifiques.

Le problème général que je viens d'évoquer se complique d'un autre facteur. L'entrée en scène de "La Bretagne" est survenue à peine deux ans avant l'expiration des quotas établis pour les bateaux français dans le golfe. Les quotas de Saint-Pierre-et-Miquelon n'ont pas encore été fixés pour 1987 et au-delà. L'exploitation de bateaux-usines sous le couvert de l'article 4(b) exercerait des pressions bien plus considérables sur les ressources halieutiques du golfe que l'ont fait jusqu'à présent les chalutiers saint-pierrais.

Selon les données fournies par la France elle-même, mais sur lesquelles la partie française jusqu'ici a choisi de ne pas revenir, un seul bateau-usine tel que



"La Bretagne" réaliserait plus du double des captures annuelles effectuées par chacun des chalutiers de pêche fraîche actuellement en service à Saint-Pierre-et-Miquelon. En d'autres termes, Monsieur le Président, trois bâtiments filetant leurs prises en mer pourraient capturer deux fois plus de poisson que les chalutiers de pêche fraîche saint-pierrais n'en prennent ensemble à l'heure actuelle dans le golfe. Et selon ces calculs, les prises d'une flottille de dix chalutiers-usines congélateurs seraient plus de six fois supérieures à celles de la flottille saint-pierraise qui a pêché dans le golfe jusqu'à présent. Encore une fois, je parle ici de données françaises.

Assurément, les négociateurs de l'Accord de 1972 n'envisageaient pas que la pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon pût prendre de telles proportions et les assurances données par la France à l'époque en témoignent. Si la question s'était alors posée d'autoriser les Saint-Pierrais à transformer ainsi leur flottille, y a-t-il le moindre doute que cette possibilité aurait été écartée? On peut aisément se représenter les conséquences d'un développement aussi imprévu pour les nombreuses collectivités canadiennes qui dépendent des ressources du golfe, et bien plus que Saint-Pierre-et-Miquelon, quel que soit le critère utilisé. A cet égard, Monsieur le Président, la présence au sein de la délégation du Canada d'un représentant du gouvernement de Terre-Neuve n'est pas un hasard.

La situation économique des collectivités

côtières de cette province et des quatre autres qui pêchent dans le golfe est souvent bien plus précaire que celle de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui peut compter sur la présence d'une fonction publique importante, source d'emplois bien rémunérés pour la moitié de la population active. Par contre, pour la plupart des communautés côtières canadiennes, la pêche constitue la principale ou la seule source d'emplois et de revenus. Dans les localités isolées de la côte sud de Terre-Neuve et du Cap-Breton, l'industrie de la pêche occupe plus de 30% de la population active, et plus de 70% à certains endroits.

Enfin, la position prise par la France jusqu'à présent a aussi des implications plus vastes que j'ai déjà évoquées au début de mon intervention et dont le Canada, en tant qu'État côtier, ne peut que s'inquiéter. Mais je n'y reviendrai pas.

Quel est maintenant -- et c'est mon dernier point -- l'effet de l'interdiction de fileter dans le golfe?

Comme le Canada l'a fait ressortir dans son mémoire, l'article 4 de l'Accord de 1972 devait s'appliquer au profit, non pas de la France en général, mais des îles Saint-Pierre-et-Miquelon qui sont voisines du Canada.

Comme on le sait, le principal avantage que retirent les habitants des îles de l'exploitation de leurs chalutiers réside dans les emplois que ces bateaux

assurent, tant aux marins pêcheurs embarqués à leur bord qu'aux employés des usines de transformation à terre. Par contre, et comme on le sait également, dans le cas de "La Bretagne", ces avantages ne sont qu'un pâle reflet de ceux que rapporte l'exploitation des chalutiers de pêche fraîche, et encore les avantages dans le cas de "La Bretagne" n'ont rien à voir avec le filetage.

"La Bretagne" procure sans doute aux Saint-Pierrais quelques avantages indirects, mais ce qu'il convient de souligner, c'est que ceux-ci sont les mêmes que ceux que Saint-Pierre-et-Miquelon retire de la présence dans la région de chalutiers-usines congélateurs métropolitains. Et qui plus est, ces avantages existent de toute façon depuis 1984. C'est cette année-là que "La Bretagne" a commencé à fileter ses prises à l'extérieur du golfe du Saint-Laurent, où la maison mère d'Interpêche estime qu'il obtient des résultats fort satisfaisants. Bref, les avantages dont nous parlons n'ont eux non plus rien à voir avec le golfe.

La France fait abstraction de toutes ces considérations lorsqu'elle soutient que le refus de permettre l'exploitation dans le golfe de bateaux-usines immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon la prive de son droit de pêche en vertu de l'article 4(b). Pour étayer son affirmation que la restriction imposée par le Canada à "La Bretagne" interdit toute modernisation de la flottille des îles, elle recourt à la thèse de "l'évolution inéluctable" des techniques de pêche, qui ferait des chalutiers-usines congélateurs des instruments essentiels

à la conduite des opérations de pêche modernes. Cette thèse curieuse, que contredit d'ailleurs l'évolution réelle des flottilles de pêche à travers le monde, a été réfutée dans le contre-mémoire du Canada. Je ne veux pas insister, mais je ferai simplement remarquer que la France a doté la flottille saint-pierraise d'un autre chalutier de pêche fraîche, "Le Marmouset", en 1985, soit un an après l'introduction de "La Bretagne".

Quoi qu'il en soit, Monsieur le Président, il importe de garder à l'esprit que le présent litige ne porte pas sur les mérites respectifs des chalutiers de pêche fraîche et des chalutiers-usines congélateurs, mais bien sur l'assertion de la France selon laquelle la condition dont est assortie la licence délivrée à "La Bretagne" prive Saint-Pierre-et-Miquelon de son droit de pêche tel qu'il est défini dans l'article 4(b) de l'Accord de 1972. Or je crois, Monsieur le Président, que les éléments dont nous disposons m'autorisent à conclure que l'interdiction du filetage dans le golfe n'entrave en rien le droit des chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon de continuer à y pêcher sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens.

Et il est pour le moins curieux qu'après dix ans d'immobilisme, la France ne semble s'être souciée de moderniser la flottille de Saint-Pierre-et-Miquelon qu'à la veille du retrait de la flottille métropolitaine du golfe. Le contraste est d'ailleurs frappant entre cette sollicitude nouvelle à l'égard de la pêche des îles et la faible part de l'ensemble de ses prises dans le golfe que

leur a réservée la France depuis 1972.

Comme il l'a exposé dans ses écritures, le Canada ne peut s'expliquer pourquoi la France tient tant à ce que les bateaux immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon soient exemptés de l'interdiction de fileter dans le golfe, si ce n'est pour pouvoir y réintroduire, par le biais de l'article 4(b), la flottille métropolitaine qui vient de s'en retirer en application de l'article 3. En effet, du côté français cette interdiction ne pourrait véritablement affecter que les armateurs métropolitains qui, ayant retiré du golfe leurs chalutiers-usines congélateurs de plus de 50 mètres, s'efforceraient d'y revenir avec une flottille de chalutiers-usines congélateurs de moins de 50 mètres, sous couvert d'une immatriculation saint-pierraise. Et tout porte à croire que c'est effectivement à un tel effort que l'on assiste aujourd'hui.

Ce n'était pas là, Monsieur le Président, l'intention de l'article 4(b) de l'Accord de 1972. Et n'est pas là non plus la façon dont l'Accord devrait être appliqué aujourd'hui.

Monsieur le Président, je vous remercie.







ORAL STATEMENT BY PROFESSOR D.M. MCRAE

JUNE 5, 1986

Thank you, Mr. President. Mr. President, members of the Tribunal, permit me to express the sense of privilege that I have to appear on behalf of Canada before this Tribunal.

Mr. President, on the basis of the simple affirmation that "filleting is not fishing", France claims that Canada does not have the authority to regulate filleting on board vessels fishing in the Gulf of St. Lawrence pursuant to Article 4(b) of the 1972 Agreement. France seeks to support this argument with a variety of definitions of the term "fishing." But nowhere does France make clear whether it considers the regulation of filleting to be a normal incident of the jurisdiction of the coastal state over its fisheries. Equally, France does not explain how Canada as a coastal state gave up its authority to regulate filleting by entering into the 1972 Agreement. France's position appears to be that Article 6 of the 1972 Agreement constitutes the sole source of Canada's authority to regulate French fishing vessels operating in the Gulf of St. Lawrence pursuant to Article 4(b). This position is adhered to by France notwithstanding that there is no mention in the 1972 Agreement of any renunciation by Canada of its normal rights as a coastal state.

My presentation this afternoon will show that a coastal state's authority extends to the full range of activities undertaken by foreign vessels in the exploitation of living resources within 200 miles of its coast. The regulation of the processing of the catch on board is a normal incident of the regulation of the fishery and, therefore, falls within Canada's jurisdiction as a coastal state. I will then point out that France has failed to show how this authority was given up by Canada in the 1972 Agreement.

Mr. President, the principle that the coastal state has exclusive jurisdiction over the living resources within 200 miles of its coast is firmly established in international law. It has been accepted in the practice of states and is now reflected in the 1982 Convention on the Law of the Sea.

The process by which this principle has become part of international law is of course well-known. Its origins go back at least to the attempts made at the 1958 and 1960 Conferences on the Law of the Sea to establish a 6 mile fishing zone beyond the territorial sea. When these efforts were ultimately unsuccessful in 1960, state practice became the force for change. This was reflected in the various extensions of fisheries jurisdiction by coastal states. The objective of coastal states was to secure control over living resources within waters adjacent to their coasts. This action was concerned with protecting stocks, but the protection of stocks was not an end in itself. The motivations were economic and

social -- the conservation and management of fisheries was to provide benefits for the coastal communities that depended on them.

The "economic" objective of the extension of coastal state jurisdiction was recognized clearly in the development of the economic zone concept. Economic development was a central consideration for developing states who were among the principal advocates of extended fisheries jurisdiction. In a paper presented by the Government of Kenya to the Asian-African Legal Consultative Committee in 1972, it was stated, and I quote:

Basically the purpose of the economic zone is to safeguard the economic interests of the coastal State in the area without interfering unduly with other States' legitimate interests, particularly in navigation and overflight and laying of submarine cables...

That is the end of the quotation. This economic purpose is, of course, inherent in the name now given to the extended zone of jurisdiction -- it is an economic zone, not a conservation zone.

Within the zone of extended jurisdiction -- whether fisheries zone or economic zone -- the needs of the coastal state were to be paramount. Access to living resources was to be given to other states only if the needs of the coastal state were met. In other words a priority, in effect an absolute priority, was to be given

to the economic and social needs of the coastal state. This was as true of extended fisheries jurisdiction in 1972 as it is of the 200-mile economic zone today.

1. The Basic Principle of Exclusive Jurisdiction

The basic principle of the exclusive authority of the coastal state over the living resources and over all activities connected with exploitation of those resources within the 200-mile zone is well expressed in Article 56 of the 1982 Convention. The coastal state has "sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the sea-bed ...". Within those four concepts, Mr. President, -- "exploration", "exploitation", "conservation", "management" -- is contained the full range of coastal state rights. They amount to all the elements of jurisdiction necessary for control over the taking and use of the resource.

The word "exploitation" itself implies the productive utilization of the resource -- it extends to much more than taking the resource out of the water. It concerns as well the use that is to be made of the resource. The words "conservation and management" confirm that the coastal state has the authority that is necessary to control all aspects of exploitation. This jurisdiction is inherent in the idea of sovereign rights over the resource -- a jurisdiction that has been linked to the concept of permanent sovereignty over natural resources.

Now the word "sovereignty" was not used to express the nature of the coastal state's jurisdiction because that would have implied absolute control over the waters themselves, including control over navigation. Sovereignty in that sense was not intended. Complete control over living resources and over all aspects of their exploitation was intended -- hence the use of the term "sovereign rights."

Mr. President, acceptance of the principle of the exclusive jurisdiction of the coastal state, as embodied in Article 56 of the 1982 Convention, can be seen in the practice of states, both in the agreements that they enter into and in the legislation they adopt. Of particular interest is the Convention on Future Multilateral Co-operation in the Northwest Atlantic Fisheries (the NAFO Convention), the successor to the old International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries (ICNAF). The preamble to that Convention states, and I quote:

Noting that the coastal states of the Northwest Atlantic have, in accordance with relevant principles of international law, extended their jurisdiction over the living resources of their adjacent waters to limits of up to 200 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, and exercise within these areas sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing these resources.



Both Canada and France accept the obligations of the NAFO Convention -- Canada as a full member, France as part of the EEC which is a member of NAFO on behalf of all its member states.

Bilateral fisheries agreements entered into by states on the extension of their fisheries jurisdiction to 200 miles also reflect the fundamental principle of the exclusive fisheries jurisdiction of the coastal state. Under these agreements states are granted access to the stocks surplus to the needs of the coastal state, but this privilege is exercised subject to the regulatory authority of the coastal state. Agreements entered into by Canada on the extension of its fisheries jurisdiction to 200 miles reflect this. The Agreement between Canada and the Soviet Union of May 19, 1976, referred to in Canada's Counter-Memorial, provides that Soviet vessels, and here I quote:

shall comply with the conservation measures and other terms and conditions established by the Government of Canada and shall be subject to the laws and regulations of Canada in respect of fisheries.  
(Annex 26, Article II(3))

Such a provision, which closely follows the wording of the Law of the Sea Conference draft articles now embodied in the 1982 Convention, is found in the other fisheries treaties entered into by Canada at that time and subsequently. These include agreements with Poland, Spain and Portugal in 1976, with Cuba, Bulgaria and the German

Democratic Republic in 1977, with Romania and Japan in 1978 and with Denmark in 1981. These agreements are all included in Annex 26 to the Canadian Counter-Memorial. Agreements concluded by such countries as the United States concerning fishing within their economic zone also reflect clearly the exclusive jurisdiction of the United States, as the coastal state, over the living resources of that zone.

Mr. President, the practice of Canada and of other countries like the United States reflects a more general practice of coastal states in entering into fisheries agreements. Rights to fish within 200 miles of the coast are granted by the coastal state, subject to the application of its fisheries laws. The "sovereign right" of the coastal state over living resources within 200 miles of its coast has replaced the prior general customary right of fishing in those areas of the high seas now subsumed within extended fisheries or economic zones.

But not only has the general customary right to fish been replaced: the practice of some states indicates that the exclusive right of the coastal state takes priority over any inconsistent particular customary or treaty rights of fishing. In this respect, I would refer by way of illustration to the practice of both the United States and the European Economic Community.

Under the 1976 United States Fishery Conservation and Management Act, foreign states may fish within United States waters only under a fisheries

agreement entered into pursuant to that Act, as embodied in section 201 of that Act. Any prior customary rights of fishing in waters now within 200 miles of the United States coast were abrogated and any prior treaties had to be renegotiated in accordance with section 202 of the Act. Thus, the exclusive jurisdiction of the United States over the fishery was to take absolute priority. Other states are permitted to fish within 200 miles of the U.S. coast only on the basis of a new express grant from the United States. Earlier treaties were no longer to be of any effect. New treaties had to be negotiated.

The approach of the European Economic Community appears to be similar. By resolution of 3 November 1976 the Council of Ministers provided that fishing within the 200-mile zones of Community member states' Atlantic and North Sea coasts by fishermen from non-member states could be conducted only in accordance with agreements between the Community and the non-member states concerned. This has, as is well-known, caused some difficulties where fishermen from non-member states have been fishing pursuant to earlier agreements with individual member states. Faced with the conflict between earlier fishing treaties and the new Community regime, the European Court of Justice has held that previous fishing agreements between member states and non-member states have been superseded. I refer in particular to the judgment of the European Court of 28 October 1982 (1982 E.C.R. 3819) where both the 1964 European Fisheries Convention and the 1967 bilateral fisheries agreement between France and Spain

were held to have been supplanted in the light inter alia of the general evolution of the law of the sea.

Mr. President, these cases before the European Court also provide some indication of the position of the Government of France, a position that contrasts with the one taken by France in these proceedings. I refer to the 1981 case of "Tome", a judgment of the Court of 8 December 1981 (1981 E.C.R. 2997), a case with which I believe the Agent for France is familiar. In its written pleadings in that case the Republic of France, referring to the 1958 Geneva Convention on Fishing and the Conservation of the Living Resources of the High Seas, said, and I quote:

En outre, elle serait dépassée par le développement d'une coutume internationale permettant aux Etats côtiers de se réserver la pêche jusqu'à 200 milles des côtes, coutume dans le cadre de laquelle s'inscrivait la création d'une zone de pêche de la Communauté et l'adoption des règlements litigieux. Dans ces conditions, la Convention de Genève ne saurait affecter la validité de ces règlements.

And then France went on to say:

Cette conclusion s'imposerait également en ce qui concerne la convention de Londres du 9 mars 1964 et l'accord franco-espagnol du 20 mars 1967 ...

These quotations are from the summary of France's argument in the judgment of the European Court.

In other words, in France's view the rights of the coastal state in the new 200-mile zone -- and for these purposes the European Communities must be treated as the coastal state -- override the prior treaty rights of the other state. Any fishing rights in the new zone must be obtained by other states on the basis of a new grant from the coastal state.

The approach of the United States and of the European Community -- and of France as well -- is that the jurisdiction of the coastal state over living resources out to 200 miles is not only exclusive, but that it overrides any claim by another state to fish within those waters. And this applies whether that claim is based on customary fishing practices or on treaty. In this light, how can France claim in this case that its past treaties with Great Britain provide guidance today in view of such extensive changes in the law of the sea and in coastal state rights? In addition, how can France maintain that Canada's normal rights as a coastal state have been supplanted, not by express terms but apparently impliedly, in the 1972 Agreement?

I suggest, with respect, Mr. President, that the practice of the European Economic Community and of France deserves particular attention in the light of the arguments made by France in this case.

## 2. The Scope of Exclusive Jurisdiction

I now turn, Mr. President, to the question of the scope of exclusive jurisdiction of States.

The exclusive fisheries jurisdiction of the coastal state is not limited to the enactment of "conservation" measures as France implies. Coastal state authority extends to conservation and management, a concept that encompasses measures to ensure the rational utilization of the resources to meet social and economic needs and to maintain the resources so that they can meet those needs. The importance of economic and social factors to fisheries management was recognized by ICNAF as early as 1969, when it decided to amend its Convention so that proposals made to Contracting Governments by the Commission could be made not just on the basis of scientific investigations but on the basis of "economic and technical considerations" all designed to achieve "optimum utilization of the stocks."

In other words, Mr. President, some two years before the conclusion of the 1972 Agreement, an international organization of which France was a member recognized that proper fisheries management involved economic considerations and not just conservation in any limited biological sense. Today this concept is expressed in the words "conservation and management" in Article 56 of the 1982 Convention. "Conservation and management" are concerned with both the preservation of the resource and its utilization in order to produce



economic and social benefits. This implies a wide-ranging complex of interrelated management measures.

The scope of the exclusive fisheries jurisdiction of the coastal state under international law is illustrated in Article 62 paragraph 4 of the 1982 Convention. That article provides that nationals of foreign states are subject to conservation measures, and I quote: "and other terms and conditions established in the laws and regulations of the coastal State". This simple formulation is alone sufficient to rebut the proposition of France that the coastal state may enact only measures relating to essentially biological conservation. Paragraph 4 also provides a list of the types of conditions that might be established by the coastal state in regulating the fishery. This list is illustrative only, it is not exhaustive. Thus the types of conditions referred to in paragraph 4 can only be taken as representative. The list provides the clearest evidence that it was never intended that the jurisdiction of the coastal state would be limited to conservation measures, or that the jurisdiction of a coastal state would end once the fish are taken from the water and placed on board a vessel.

The types of regulatory provisions that the coastal state might take range widely. Paragraph 4 of Article 62 includes the following: the coastal state may regulate the types of fishing vessels used; it may require that research programmes be undertaken on board foreign vessels; it may require that its own nationals be included

in the crew; and it may require that the foreign state make some provision for technology transfer. Moreover, under sub-paragraph (h) of paragraph 4, a state may require that the catch of a foreign vessel be landed in ports in the coastal state. This provision recognizes that the authority of the coastal state extends to the economic utilization of the catch taken by foreign vessels within its waters; it is not limited solely to regulating the taking of the catch from the water.

The only limitation on the jurisdiction of the coastal state that can be deduced from the Convention is that the activity regulated should be related to the exploration, exploitation, conservation or management of the resource. If it is an incident of the exploitation of the resource -- in the sense of the productive utilization of the resource -- then it can be regulated by the coastal state. Filleting on board a vessel is one of those incidents of the exploitation of the fishery. Filleting at sea substantially increases the catch potential of a vessel, as we pointed out in our Counter-Memorial (para. 111), and can affect the allocation of fishing opportunities among participants in the fishery. Accordingly, it has conservation and management as well as economic and social implications. In either case it falls within the jurisdiction of the coastal state.

State practice in the regulation of foreign fisheries provides ample evidence of the breadth of the regulatory authority of the coastal state. We have given some examples in our Counter-Memorial, paragraph 60, based

on the survey of "Coastal State Requirements for Foreign Fishing", published by the Food and Agriculture Organization in 1985 (Legislative Study No. 21, Rev. 2). Copies of the relevant legislation were included in the Annexes to the Canadian Counter-Memorial.

The conditions relating to foreign vessels established by various countries demonstrate that coastal states regulate not just with conservation objectives in mind, but in order to further general economic and social objectives. The requirement that foreign vessels land their catch in the coastal state, a condition that the government of Barbados, for example, has authority in its legislation to impose, is a means by which the coastal state can ensure that the fishery conducted by foreign vessels provides direct benefits to the inhabitants of the coastal state (Canadian Counter-Memorial Annex 19). By contrast, Mexico, with different economic and social objectives, prohibits the landing of the catch of foreign vessels in its ports (Canadian Counter-Memorial Annex 18). Such provisions illustrate that coastal states regard themselves as having jurisdiction over the catch of foreign vessels after it has been taken from the sea and brought on board the vessel. There is no evidence that the distinction made by France between the process of catching fish and what is done to the catch after it is taken on board, has been treated in state practice as the basis of a limit in the jurisdiction or regulatory authority of the coastal state.

Apart from providing guidance on the more general question of whether states may regulate to further economic and social objectives, as well as conservation objectives, reference to national legislation also throws some light on the specific question of regulating processing on board. In our Counter-Memorial (para. 61) we pointed out that some states make a clear distinction between factory trawlers and other trawlers and charge higher licence fees for the latter. But, more importantly, a number of states refer specifically in their domestic legislation to processing on board as a matter that may be regulated by them.

An example may be taken from the fisheries law of a new state, the Comoros Islands, which provides that the Minister of Fisheries may on granting a licence make it subject to conditions relating, inter alia, to "l'utilisation, le transfert, le transbordement, le débarquement et le traitement du poisson ou autres produits de la mer pris." The relevant extract is found in Canada's Counter-Memorial at Annex 21.

One might also take an example from a not so new state, the New Zealand legislation of 1977, which empowers the Minister to attach conditions to the licences of foreign vessels relating to the "use, transfer, transshipment, landing and processing of fish" taken. The New Zealand legislation appears to provide a model for Pacific Island countries, such as Nauru and Western Samoa whose legislation includes identical provisions relating to processing. This legislation is found in Canada's Counter-

Memorial at Annex 21. As a third example, I would refer to the legislation of the United States. Under the regulations pursuant to the Fishery Conservation and Management Act a foreign vessel may only engage in catching or processing fish if authorized to do so by permit (s. 611.3). A copy of the relevant section has been provided to the Registrar.

Mr. President, France itself claims jurisdiction over more than the taking of fish from the water. Law number 85-542 du 22 mai 1985 (Canadian Counter-Memorial Annex 24), which deals with the regulation of the fishery, provides for "l'énoncé des conditions d'exécution d'opérations accessoires de la pêche à bord des navires". Such a provision could be enacted only if France believed that it had jurisdiction over more than the catching of fish. Mr. President, I was interested to hear Professor Coussirat-Coustère on Tuesday acknowledge that filleting on board is "une opération accessoire de la pêche à bord des navires" (PV/2, p.93-100).

Further, in arrêté du 15 mars 1982 (Canadian Counter-Memorial Annex 24), France enacted a provision entitled "Mesures techniques de conservation des ressources de la pêche dans certaines eaux maritimes françaises". Included in this measure is article 13 which prohibits processing operations on board vessels with the exception of certain named activities including filleting. Thus, filleting on board is expressly authorized. Now, if a state has jurisdiction to permit an activity then it has jurisdiction to prohibit that activity.

France claims, therefore, to be able to regulate processing -- including filleting -- on board foreign vessels within its waters. In such circumstances France could hardly deny that Canada is able to do so as well.

In its Counter-Memorial France quotes from a judgement of the European Court of Justice of 3 October 1985. That decision was also referred to by the Agent for France in his statement yesterday. France relies on this decision because, it claims, the Court concluded that a requirement that herring vessels must barrel, or salt or freeze their catch on board had nothing to do with conservation.

In fact, the decision throws little light on the matter presently in dispute. The case concerned a law of the Netherlands that required vessels to process their catch on board, and the question related to whether this law came within an EEC regulation concerning conservation or within a regulation concerning marketing of products. Thus, the decision is concerned with the interpretation of two European Community regulations and does not purport to lay down any general principles on the ambit of the concept of conservation of fisheries resources.

In any event, Mr. President, this judgement really has nothing to do with the more fundamental question of whether states have authority to regulate filleting on board foreign vessels. In this regard, the EEC, like France, asserts jurisdiction over processing on board. Article 16 of EEC Regulation No. 2931/83 of



4 October 1983 (Canadian Counter-Memorial Annex 21) prohibits, in terms almost identical to the French arrêté of 15 March 1982 to which I have just referred, all processing operations other than those listed; filleting is on the list of permitted activities. Nothing could be a clearer declaration of authority over processing on board.

Mr. President, this discussion of the rights of the coastal state can be summed up in three conclusions. These are:

first, the coastal state has exclusive jurisdiction over the fishery within 200 miles of its coast;

second, the jurisdiction of the coastal state extends to all aspects of the exploration, exploitation, conservation and management of the living resources within that 200-mile zone;

third, processing on board a vessel, and hence filleting at sea, is an incident of the exploitation of the resource that can be regulated by the coastal state.

In the light of these conclusions, Mr. President, there can be no question about Canada's authority as a coastal state to regulate or prohibit filleting at sea. How, then, is that authority negated by the 1972 Agreement? On Tuesday, Professor Eisemann noted that Canada's rights as a coastal state are limited by the

terms of the 1972 Agreement (PV/2, p.21). But he did not go on to say how the 1972 Agreement took away Canada's authority over filleting at sea.

If one looks first at Article 4(b), it is difficult to see how that Article took away Canada's right to regulate filleting at sea. Article 4(b) grants Saint-Pierre-et-Miquelon vessels the right to "continue to fish". The limitation placed on Canada by the Article is that Saint-Pierre-et-Miquelon vessels are to be treated on an equal footing with Canadian vessels. Apart from this, there is no limitation on the authority that Canada would normally exercise as the coastal state. Moreover, the state practice to which I have referred demonstrates that the coastal state does not lose its right to regulate filleting simply because it grants another state the right to fish in waters over which the coastal state has exclusive fisheries jurisdiction.

If, then, one looks at Article 6, it is equally difficult to understand how an article that recognizes the application of Canadian fishery regulations to French vessels takes away the rights that Canada would normally exercise as a coastal state. The obligation imposed on Canada by Article 6 is an obligation of non-discrimination. That does not constitute a renunciation by Canada of its coastal state authority.

Implicit, Mr. President, in France's argument is that Article 6 is the source of Canada's regulatory authority -- if Canada does not have a right provided

expressly in Article 6, then, according to France, it does not have that right at all. In effect, France's position is that the 1972 Agreement took away all the rights that Canada had as a coastal state in 1972 and gave Canada only what is provided for specifically in the Agreement. Moreover, it follows from France's position that the 1972 Agreement prevented Canada, in its fishery relations with France, from benefitting from developments in the law of the sea including the enhancement of its coastal state authority.

France has not, however, advanced any arguments in support of this position which is quite fundamental to its case. It is a position that cannot be supported either on the words of the treaty or, as I shall demonstrate in a statement to be delivered tomorrow, on the basis of the negotiations leading to the 1972 Agreement. Canada's rights as a coastal state, including the right to regulate filleting at sea, have not been abrogated by the 1972 Agreement.

In conclusion, Mr. President, Canada's obligations in respect of the trawlers permitted to continue to fish in the Gulf of St. Lawrence under Article 4(b) of the 1972 Agreement are as follows:

- First, that Canada must not deprive France of the right to fish under that Article;

- Secondly, that Canada must allow Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers to fish on an equal footing with Canadian trawlers;
- Thirdly, that Canada must not discriminate against Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers in the application of Canadian fishery regulations to them.

In all other respects Canada has the same authority as any coastal state over the fisheries in waters subject to its exclusive fisheries jurisdiction. Canada's action in placing a condition on "La Bretagne"'s licence prohibiting it from filleting in the Gulf of St. Lawrence is consistent with all of Canada's obligations under the 1972 Agreement.

Mr. President, this concludes my statement on the rights of Canada as a coastal state. I thank you for your attention.









DÉCLARATION DE L'AGENT DU CANADA

6 JUIN 1986

Monsieur le Président, Messieurs les Arbitres, je voudrais aborder ce matin deux aspects particuliers de l'affaire qui nous occupe, à savoir la place qu'il faut donner à l'histoire dans l'interprétation de l'Accord de 1972, et la signification de l'expression "sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens" que l'on trouve à l'article 4(b). Je commencerai par les considérations historiques.

A. La pertinence de la pêche française avant 1972

Monsieur le Président, le Canada n'a pas beaucoup traité jusqu'à présent des droits conventionnels que la France détenait avant 1972 en matière de pêche, ni de sa pêche traditionnelle, et la France en a d'ailleurs fait l'observation dans son contre-mémoire (p. 13, para. 6). Pour le Canada, en effet, l'histoire de la pêche française fait bien partie des circonstances qui ont finalement mené à l'Accord de 1972, mais il n'était pas nécessaire ni même utile de procéder à des rappels historiques détaillés pour comprendre les données du problème qui est soumis aujourd'hui au Tribunal.

Monsieur le Président, dans ce domaine comme dans d'autres, la conclusion de la France est très claire -- ses droits conventionnels antérieurs ont été adaptés

dans l'Accord de 1972 -- mais on ne retrouve pas la même clarté dans le cheminement qui l'amène à cette conclusion.

Manifestement, la France ne peut soutenir que ses droits conventionnels antérieurs ont été maintenus tels quels, puisque l'Accord de 1972 de par son article premier "remplace les dispositions conventionnelles antérieures relatives à la pêche des ressortissants français au large de la côte atlantique du Canada". De la même façon, le Gouvernement français renonce expressément aux privilèges établis à son profit par la Convention de 1904. Le libellé de l'article premier est limpide: la base légale des droits de pêche français au large des côtes canadiennes ne peut résider que dans l'Accord de 1972.

La France réagit à cette situation de deux manières: d'abord elle semble espérer qu'en traitant d'abondance de ses activités de pêche passées et des anciens traités, ceux-ci deviendront partie intégrante de l'interprétation de l'Accord de 1972; elle cherche, autrement dit, à donner l'impression que dans la mesure où l'Accord n'abolit pas explicitement ses droits anciens, l'intention des Parties était de les reconduire.

Et la France soutient aussi, de manière plus classique, que les traités anciens permettent d'interpréter certains termes de l'Accord de 1972, et en particulier l'expression "sur un pied d'égalité avec les chal-

tiers canadiens". J'examinerai donc tour à tour ces deux arguments.

1. Le contexte approprié pour l'examen de l'Accord de 1972

La France cherche donc d'abord à créer l'impression que l'Accord de 1972 doit être examiné en regard des droits de pêche qu'elle a déjà eus dans l'Atlantique du Nord-Ouest et plus particulièrement dans le golfe du Saint-Laurent. Elle veut ainsi projeter l'image d'un intérêt de pêche substantiel et durable dans le golfe qui existait toujours en 1971. Mis à part certains aménagements, soutient-elle, l'Accord de 1972 aurait tout simplement consacré, sous une forme différente, ses droits existants et doit être interprété dans ce sens. Ce qui est particulièrement intéressant, c'est que la France place dans cette perspective l'article 4(b) qui accorde "un régime particulièrement libéral", je cite ici le mémoire de la France, à la page 49, aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ce genre d'énoncés méritent que l'on s'y arrête un peu, car ils tendent à orienter la pensée vers une interprétation bien particulière des faits historiques et des intentions des parties en 1971.

J'aimerais d'abord, Monsieur le Président, faire quelques brefs commentaires sur le plan des faits qui visent à rappeler deux choses: d'abord, que le plan d'ensemble que présente la France de sa pêche historique

produit une impression un tant soit peu déformée du contexte dans lequel s'est développé l'Accord de 1972; et ensuite, que la pêche historique, qu'elle soit présentée correctement ou incorrectement, n'a rien à voir avec l'article 4(b) qui concerne Saint-Pierre-et-Miquelon.

Nous parlons ici du golfe du Saint-Laurent. Or, nous l'avons souligné dans notre contre-mémoire (paragraphe 34-35), la France présente en bloc sa pêche dans le golfe et sa pêche à l'extérieur du golfe, de façon à valoriser la pêche plus modeste à l'intérieur du golfe en faisant appel à la pêche beaucoup plus importante pratiquée à l'extérieur sur les Grands Bancs, au Sud-Est de Terre-Neuve. Les chiffres élevés mais globaux que la France avance sur le nombre de bâtiments et de marins engagés dans la pêche qu'elle pratiquait autrefois dans l'Atlantique du Nord-Ouest donnent évidemment l'impression d'une présence française substantielle et constante dans le golfe. Mais on recueille une impression toute différente lorsqu'on consulte d'autres sources: je veux parler ici, par exemple, de l'historien français Charles de la Morandière, auteur d'un ouvrage sur la pêche française dans l'Amérique septentrionale, et, dans une toute autre catégorie, les statistiques de la Commission internationale des pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest (ICNAF). De ces sources il se dégage que dans l'ensemble, la pêche française dans le golfe ne représentait pour la France qu'un intérêt secondaire par rapport à sa pêche hors du golfe. D'ailleurs, au cours des siècles, la pêche française dans le golfe a fluctué au point de disparaître parfois complètement. Ainsi, à partir de la Convention de

1904, elle semble avoir périclité, pour ne reprendre vigueur que dans les années 50.

Les remarques que je viens de faire amènent à la simple conclusion que sur le plan pratique, la France en 1972 ne pouvait guère fonder une demande de nouveaux droits dans le golfe sur une pêche séculaire substantielle.

Deuxième observation sur le plan des faits: la France ne peut invoquer l'argument de l'adaptation des droits qu'en évitant soigneusement de distinguer entre la pêche métropolitaine et la pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon. L'article 4(b) de l'Accord de 1972, dont il s'agit ici, n'a rien à voir avec l'histoire. La pêche des petites embarcations à partir de Saint-Pierre-et-Miquelon évoquée à l'article 4(a), c'est vrai, a de solides racines historiques; mais comme il ne s'agit pas de pêche dans le golfe, elle est sans pertinence. Par contre, la pêche des chalutiers saint-pierrais, qui est au coeur du différend, ne remonte qu'aux années 1950 et elle ne s'est vraiment développée dans le golfe que dans les années 1960 (contre-mémoire du Canada, p. 23, par. 37). Il n'y a jamais eu avant 1972 de disposition conventionnelle portant sur la pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le golfe. L'idée en général que l'Accord de 1972 ait continué un droit hérité des siècles passés par la pêche française, dans les circonstances que nous avons décrites, ne manque pas d'audace en soi. Dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon, elle ne tient pas debout. L'article



4(b) est né avec l'Accord de 1972; il porte sur une pêche qui s'est développée tout récemment.

Sur le plan du droit, maintenant, il faut bien constater que la thèse de l'adaptation des droits de la France dans l'Accord de 1972 est une théorie pure et simple. Rien n'indique que l'intention des Parties ait été d'adapter les droits de la France au sens où elle l'entend. La France déploie ici une grande richesse de vocabulaire. Elle a beau imaginer dans ses écritures que ses droits ont été "adaptés", "aménagés", "consacrés", "consolidés", "étendus", "garantis", "renouvelés", "redéfinis", "pérennisés", que sais-je encore, la réalité est que ses droits ont été remplacés. Remplacés, Monsieur le Président, c'est tout. La France avait des droits conventionnels avant 1972, qui limitaient l'exercice de la juridiction du Canada. Et naturellement, l'Accord de 1972 a été développé en tenant compte de ces droits, mais il a alors créé de nouveaux droits, qui limitent d'une manière différente l'exercice de la juridiction du Canada. Les droits anciens ont disparu. Un régime juridique nouveau a été créé qui gouverne les relations entre les parties.

Ce que la France établit effectivement, c'est qu'il y avait une tradition de pêche française dans l'Atlantique du Nord-Ouest, et qu'au cours des négociations de 1971, il y a eu des concessions réciproques. Il n'y a rien là de très nouveau, et on se demande, on cherche en vain le fondement de la consécration de droits historiques. On peut se demander où l'on en serait aujourd'hui s'il avait fallu réinterpréter de cette façon

tous les traités nouveaux conclus en remplacement de droits historiques.

Encore une fois, la naissance d'une toute nouvelle situation en 1972 allait de soi pour le Canada au début de cette affaire. Et si j'en fais part aujourd'hui au Tribunal, c'est en réaction à la théorie française de l'adaptation des droits anciens qui pour nous a été une surprise complète. Ici comme ailleurs -- je ne parle pas seulement ici des jolies diapositives dont elle nous a fait bénéficier -- la France semble chercher davantage à créer une impression qu'à faire une démonstration.

Comme mon collègue, le professeur McRae, traitera plus en détail du contexte approprié pour l'examen de l'Accord de 1972, je conclurai ici mes propos à ce sujet.

2. Le recours à la Convention de 1904 pour interpréter l'Accord de 1972

Monsieur le Président, la France a aussi invoqué -- j'en viens maintenant à mon second point sur cette question, sur la question des droits historiques -- la France, donc, a aussi invoqué les traités anciens, notamment la Convention de 1904, à l'appui de son interprétation de l'expression "sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens" qui figure à l'article 4(b). En principe, il s'agit évidemment là d'une utilisation plus normale des données historiques. Mais l'argument de la France se heurte à un certain nombre de difficultés que je compte exposer un peu plus tard, et qui doivent être vues

à la lumière d'un facteur important que j'ai déjà évoqué: nous l'avons vu hier, la France doit démontrer que les parties à l'Accord de 1972 ont eu l'intention de se retrouver dans une situation tout à fait anormale par rapport au droit international actuel. Cette démonstration n'est pas facile, et elle demande des preuves particulièrement solides.

Or, il est difficile de supposer que les auteurs de l'Accord de 1972 aient voulu simplement reprendre la signification de l'expression "pied d'égalité" de la Convention de 1904, qui avait été conclue dans un contexte totalement différent. Et ceci, et j'insiste, ceci, tout à fait indépendamment de la conclusion à laquelle on en arrive quant au sens de cette disposition dans la Convention. Je traiterai de ce sens plus tard.

En outre, et c'est une autre des difficultés générales de la France dans ce secteur, indépendamment des objectifs particuliers de la France et du Canada en 1971 -- ne nous étendons pas là-dessus, c'est établi -- il n'y a pas de doute que la négociation de l'Accord de 1972, comme bien d'autres traités à l'époque, est le résultat direct d'une transformation profonde des droits de l'État côtier et de sa volonté d'étendre à la fois sa juridiction sur le plan géographique et son pouvoir général de réglementation sur les zones relevant de sa juridiction. Dans ce contexte, il n'est pas très plausible qu'une simple clause d'accès ait été conclue en 1971, car une telle clause aurait supposé l'abandon d'une partie importante de ce pouvoir par le Canada.

J'examinerai maintenant l'argument que retire la France de la Convention de 1904 et qu'elle a développé surtout dans son contre-mémoire. Ici, Monsieur le Président, comme il s'agit d'un argument développé dans le contre-mémoire de la France, et qu'il s'agit probablement aujourd'hui de la seule occasion qui me sera donnée de réfuter cet argument, je vais être obligé de parler un peu du texte de la Convention de 1904, dont certains éléments correspondent en gros à des dispositions de l'Accord de 1972. J'essaierai de le faire, avec l'indulgence du Tribunal, d'une manière aussi claire que possible.

L'argument de la France consiste essentiellement à juxtaposer une série d'événements et d'écrits anciens et de combler les vides en développant des raisonnements logiques mais qui bénéficient aussi de suppositions bien placées. L'une de ces suppositions, c'est que l'objectif principal de la Convention de 1904, et notamment de son article II, était de régler un conflit entre la France et la Grande-Bretagne qui remontait au XVIII<sup>e</sup> siècle. Il s'agissait en gros de déterminer si la France avait un droit "exclusif" de pêche sur ce qu'on appelait le "French Shore", ou si elle n'avait qu'un droit "concurrent", comme le soutenait la Grande-Bretagne.

Très schématiquement, et l'Agent de la France me corrigera plus tard, si je me trompe sur l'interprétation de son raisonnement, mais, très schématiquement, le cheminement de la France nous semble être le suivant: nous partons du Traité non ratifié de 1857. Le Traité non ratifié de 1857 avait pour but de régler un conflit entre

des revendications à des droits exclusifs et à des droits concurrents; le conflit s'est réglé au profit des droits concurrents; pour décrire ce résultat, les négociateurs en 1857 ont employé le mot "concurrentement" dans le traité, mais, dit la France, c'est parce qu'ils avaient des raisons d'éviter l'emploi de "pied d'égalité". La Convention de 1904, dit la France, avait pour but de régler le même conflit que le Traité de 1857: donc, l'expression "pied d'égalité" est employée au premier paragraphe de l'article II de la Convention de 1904 au sens d'une renonciation à des droits exclusifs: c'est donc une clause anti-monopole. Et enfin, l'Accord de 1972 a repris la même expression, qui a donc également le sens d'une clause anti-monopole. Voilà, je pense, l'essence du raisonnement de la France.

Je m'attarderai peu au traité de 1857, qui a été déposé au greffe du Tribunal le 2 juin et qui avait effectivement pour but de mettre fin au différend concernant l'étendue des droits des pêcheurs français et anglais. Comme je l'ai signalé, dans ce traité, le mot "concurrentement" est utilisé au sens de "concurrentement". Or, ceci pourrait paraître normal jusqu'à ce que la France explique qu'elle est arrivée à lire la pensée des négociateurs et qu'elle y a découvert que ceux-ci, en réalité, se sont retenus d'y substituer l'expression "pied d'égalité" pour des raisons d'une grande subtilité. Je vous renvoie ici, Monsieur le Président, à la page 43 du contre-mémoire de la France. Je laisse au Tribunal le soin d'apprécier le sérieux de cette interprétation, pour laquelle la France n'a fourni aucune preuve documentaire.

Ce qu'on peut retenir de cette discussion, je pense, jusqu'à présent, c'est que l'expression "pied d'égalité" n'a pas été utilisée avant la Convention de 1904.

Peu importe le libellé utilisé en 1857, il est légitime de se demander si, en 1904, le "pied d'égalité" était équivalent à une clause anti-monopole. Mais, à notre avis, c'est une interprétation qui est difficile à soutenir. En 1904, le différend portant sur les droits exclusifs ou concurrents qui faisait l'objet du Traité de 1857 avait perdu son importance. Les pêcheurs français avaient quitté les eaux du "French Shore", où la morue s'était faite rare, pour aller pêcher ailleurs à l'extérieur du golfe. Donc, de ce point de vue, il n'y avait plus de conflit en pratique. Une observation analogue s'applique au différend sur la pêche du homard dont il est aussi question dans le contre-mémoire de la France et qui opposait aussi des revendications à l'exclusivité et à la concurrence (p. 45-49, par. 44-45). Ce différend avait perdu beaucoup de son actualité, parce qu'entre temps il s'était adopté une série de *modus vivendi* successifs. Je pense qu'ils étaient annuels, je n'en suis pas certain.

Que la Convention de 1904 ait ou non mis formellement fin aux prétentions de la France à l'exclusivité, ce n'était pas là sa raison d'être. La Convention de 1904 avait pour but de régler plusieurs difficultés très réelles survenues à Terre-Neuve et dont il est fait état dans son préambule (annexe 40 au contre-mémoire du Canada).



Parmi ces difficultés, il est un problème qui éclaire plus particulièrement l'interprétation de l'article II de la Convention. Depuis longtemps, les pêcheurs de souche anglaise intensifiaient leurs activités et voulaient pêcher sans être dérangés par les Français qui débarquaient et séchaient leurs prises à terre. Pour sa part, le gouvernement de Terre-Neuve entendait réglementer la pêche sur l'ensemble de ses côtes (de la Morandière, op. cit., pp. 1182-1183). Les Terre-Neuviens, qui voyaient d'un mauvais oeil la concurrence des pêcheurs français, cherchèrent à faire valoir leurs intérêts en réglementant l'approvisionnement en boëtte. Je ne sais pas si je prononce ce mot très bien, mais ça équivaut, je pense, à appât. Donc, Terre-Neuve voulait réglementer l'approvisionnement en boëtte des pêcheurs français. Alors viens le "Bait Act", le "Bait Act" promulgué par Terre-Neuve en 1887, et qui était effectivement discriminatoire à l'encontre des pêcheurs français, parce que le "Bait Act" privait ceux-ci d'un élément essentiel -- la boëtte -- à leur pêche dans l'Atlantique du Nord-Ouest. Problème de discrimination, donc, et problème qui se concentre sur la boëtte.

Rappelons maintenant que l'article II de la Convention de 1904 contient deux paragraphes où se retrouve l'expression "pied d'égalité": le paragraphe premier et le paragraphe 4. Le paragraphe premier donne aux Français le droit de pêcher sur un pied d'égalité avec les sujets britanniques. Le paragraphe 4 soumet les Anglais et les Français sur un pied d'égalité à certaines lois et certains règlements relatifs à la pêche. La

France interprète le paragraphe premier comme une clause anti-monopole, nous l'avons vu. Elle ne voit de norme -- la norme de non-discrimination -- que dans le paragraphe 4. Le parallèle avec les articles 4(b) et 6 de l'Accord de 1972 est évident.

Mais voyons maintenant où nous en arrivons en matière d'interprétation lorsqu'on examine l'article II à la lumière des problèmes survenus à Terre-Neuve, et notamment du problème que j'ai évoqué de la boëtte, qui était extrêmement important en pratique. Il est facile de se rendre compte combien ce problème préoccupait les auteurs de la Convention. A peine posé le principe d'égalité dans l'exercice de la pêche au paragraphe premier, la première phrase du paragraphe 2 se lit comme suit: "les Français pourront donc "-- conséquence du paragraphe premier, la France l'a soulevé, merci --" y pêcher toute espèce de poisson, y compris la boëtte, ainsi que les crustacés".

Il est vrai que, pris isolément, le paragraphe premier -- établissement du droit de pêcher sur un pied d'égalité -- et la phrase que je viens de citer reflètent, c'est vrai, l'importance du problème de la boëtte, mais ils pourraient évoquer un simple accès à la pêche, et la France les cite d'ailleurs séparément du reste au moment opportun (contre-mémoire français, p. 50). Mais si on regarde l'ensemble de l'article, il ressort tout à fait nettement que chacun des paragraphes suivants, et pas seulement le paragraphe 4, décrit une application particulière d'une norme générale établie au paragraphe

premier: le pied d'égalité. On relèvera par exemple que la deuxième phrase du paragraphe 2 dispose que les Français pourront entrer dans tout port dans le but, notamment, de se procurer de la boëtte, et je cite, "dans les mêmes conditions que les habitants de Terre-Neuve en restant soumis aux règlements locaux en vigueur." Sans entrer dans les détails, on peut observer que les modalités d'application du principe général du "pied d'égalité" énoncé au paragraphe premier se retrouvent ainsi sous diverses formes dans chacun des paragraphes, le paragraphe 4 n'étant qu'un exemple parmi d'autres. Sous réserve de certaines spécifications, comme il en existe d'ailleurs à l'Accord de 1972, chacune de ces dispositions revient à dire que, pour les matières en question, les Français doivent être traités de la même manière que les sujets britanniques et sont soumis aux règles locales.

Je ne veux pas trop m'étendre sur ce sujet. Il annonce manifestement une autre discussion, celle du rapport entre les articles 4 et 6 de l'Accord de 1972, qui fera l'objet cet après-midi d'une présentation de mon collègue, Me Smith. Je relèverai cependant le raisonnement français sur un point du texte (contre-mémoire, p. 55, para. 50): la France relève qu'au paragraphe 4, c'est l'expression "subject alike" qui traduit "pied d'égalité" au lieu de "footing of equality" au paragraphe 2; elle en déduit une distinction de substance entre le paragraphe premier et le paragraphe 4. Or si l'on suit ce raisonnement, on ne peut qu'en arriver à la conclusion que cette distinction corrobore la position du Canada. Car, si l'expression "pied d'égalité"

ou "footing of equality" peut être interprétée comme établissant ou n'établissant pas une norme selon les circonstances, l'expression anglaise "subject alike", elle, n'évoque pas l'établissement d'une norme. Elle vise le plus souvent à la soumission de personnes morales ou physiques à une norme ou à une autorité déjà établie.

Ainsi, par l'article II de la Convention de 1904, la France obtenait la garantie d'un régime de pêche qui ne désavantagerait pas ses pêcheurs par rapport aux sujets britanniques; par contre, elle n'acquerrait, ni ne conservait, ni n'obtenait d'aucune manière le droit pour ses ressortissants de se voir accorder un traitement meilleur ou privilégié par rapport aux sujets britanniques.

J'ajouterai que l'historien français de la Morandière envisageait manifestement la Convention de 1904 dans la perspective que je viens d'évoquer. Celui-ci écrivait en effet: "La Convention (de 1904) permettait donc aux Français d'aller en pêche dans les eaux de Terre-Neuve à égalité de droits avec les pêcheurs anglais." (Tome III, p. 1242). Il ne faisait donc pas de doute dans l'esprit de cet auteur que la Convention établissait effectivement une norme de traitement.

Je ne dirai qu'un mot de la pratique ultérieure à 1904, mais, respectueusement, Monsieur le Président, il me semble qu'il s'agit d'un mot important. En 1909, un différend était survenu quant à la nature des droits de propriété que les ressortissants français pouvaient

acquérir sur le "Treaty Shore". La France maintenait que, du fait qu'elle avait conservé aux termes de l'article II de la Convention le droit de pêcher à égalité avec les sujets britanniques, et ici je cite la position française, "il ne saurait y avoir aucun doute sur le droit des pêcheurs français d'acquérir ou de louer à Terre-Neuve des immeubles, et en particulier, des terrains sur lesquels ils établiraient les installations nécessaires à l'exercice de leur profession". Cette citation est tirée d'une lettre de M. Pichon, ministre des Affaires étrangères français, à l'ambassadeur de Grande-Bretagne à Paris (British Digest of International Law, 1967, Part III, pp. 500-501). Or, on ne trouve nulle part dans l'article II de mention spécifique de tels droits. Cette affirmation devait donc nécessairement relever de la norme générale établie au paragraphe premier: le "pied d'égalité".

Monsieur le Président, il serait possible de prolonger indéfiniment un débat sur la Convention de 1904; elle est trop ancienne pour se prêter vraiment à des affirmations catégoriques ou parfaitement vérifiables. Mais il me semble clair que la thèse voulant que le paragraphe premier de l'article II n'énoncerait pas une norme générale d'égalité de traitement est bien fragile, et bien abstraite, en comparaison de l'interprétation à laquelle on aboutit en tenant compte des termes considérés dans leur contexte et à la lumière des circonstances.

Enfin, dans toutes ces discussions et quelle que soit l'interprétation donnée à la Convention de 1904, on

cherche toujours en vain une raison de supposer que les auteurs de l'Accord de 1972 auraient décidé d'y reprendre nécessairement la signification de l'expression "pied d'égalité", alors que le contexte de cette Convention était absolument différent, et n'avait rien à voir avec les droits de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le golfe.

J'en ai fini avec la partie historique de mon exposé de ce matin.

B. La signification du "pied d'égalité" à l'article 4(b)

Avec votre permission, Monsieur le Président, je voudrais en venir maintenant à la signification de l'expression "sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens" qui figure à l'article 4(b) de l'Accord de 1972.

Je cite cette expression dans son intégralité pour situer le "pied d'égalité" dans son contexte. Il n'est pas très utile, nous en convenons volontiers avec la France, d'essayer d'interpréter l'expression "pied d'égalité" de façon isolée. Cette formule n'établit pas une égalité dans l'absolu, mais une égalité relative en fonction d'un élément de comparaison.

Nous partageons aussi l'opinion de la France selon laquelle le "pied d'égalité" n'entraîne pas nécessairement l'application du "traitement national". De prime abord, le contre-mémoire français nous avait donné l'impression que la France écartait toute possibilité que



le "pied d'égalité" puisse correspondre au "traitement national", mais il nous a suffi de jeter un regard à la pratique française en matière de traité pour être détrompés. Là où nous divergeons d'opinion, naturellement, c'est lorsque la France prétend que le "pied d'égalité" n'entraîne pas l'application du "traitement national" canadien en vertu de l'article 4(b) de l'Accord de 1972.

1. Le sens ordinaire des expressions "pied d'égalité" et "traitement national"

Monsieur le Président, en cherchant à interpréter le sens des expressions "pied d'égalité" et "traitement national", le Canada a suivi la règle d'interprétation établie au paragraphe premier de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, où il est stipulé qu'il faut s'attacher, et je cite, au "sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte" et à la lumière de l'objet et du but du traité. Le sens ordinaire du libellé de l'article 4(b) ne nous semble pas faire de doute. Les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon visés par cet article ont droit au même traitement que les chalutiers canadiens, ni meilleur ni moins bon. Si le Canada ne peut désavantager les chalutiers saint-pierrais en leur appliquant un traitement différent, il n'est pas tenu, par ailleurs, d'accorder un traitement qui conférerait un privilège aux chalutiers français par rapport aux chalutiers canadiens. C'est ce que nous avons expliqué dans notre mémoire lorsque nous avons fait observer que le pied

d'égalité mentionné à l'article 4(b) constituait en fait une clause de traitement national, qui interdit toute discrimination.

Naturellement, Monsieur le Président, nous ne cherchions pas dans notre mémoire à donner une définition universelle à l'expression "pied d'égalité"; et donc il nous importait peu que celle-ci soit utilisée fréquemment ou non dans les traités. Mais de toute évidence, la France, elle, attache beaucoup d'importance à la pratique conventionnelle internationale. Elle entame la discussion du "pied d'égalité" dans son contre-mémoire en affirmant que, et je cite, "hormis l'accord de 1971 et les traités qui l'ont précédé, bien peu d'accords internationaux font usage de l'expression "pied d'égalité" ou "equal footing"." La France procède alors à une critique de l'expression et dit plus loin que, je cite encore, "la formule n'est donc pas d'une grande utilité" et elle conclut catégoriquement, en soulignant la phrase, que, et je cite, "dès lors, on constate logiquement un recours extrêmement rare à l'expression "pied d'égalité" dans les accords internationaux". Page 32.

Et bien, peut-être les accords internationaux en général évitent-ils l'emploi de l'expression "pied d'égalité", mais la pratique française, elle, elle est plus riche. Une recherche préliminaire rapide nous a permis d'identifier une trentaine d'accords multilatéraux ou bilatéraux auxquels la France est partie et dont une disposition au moins utilise la formule du "pied d'égalité". Leur liste a été déposée au greffe du

Tribunal qui pourra ainsi les consulter au besoin. L'étude de ces accords montre clairement que l'expression "pied d'égalité" y est employée pour indiquer de façon générale l'égalité juridique des individus ou des États auxquels cette formule s'applique. Ainsi, l'article 2(c) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes stipule que les États parties s'engagent, et je cite, à "instaurer une protection juridictionnelle des droits des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes (...)." Ailleurs, l'expression "pied d'égalité" indique l'égalité juridique entre les ressortissants des parties à l'accord. Par exemple, l'article 6 de la Convention entre la France et l'Espagne concernant la construction d'un pont international sur la Garonne au lieu dit "Pont du Roy" prévoit que, et je cite, "pour l'adjudication des travaux de l'opération les entrepreneurs des deux pays seront placés sur un pied d'égalité". Et finalement, on remarquera que dans d'autres cas, l'égalité juridique introduite par l'expression "pied d'égalité" est fondée sur l'application du traitement national. Ainsi, le point 18 de la première partie de la Charte sociale européenne énonce, et je cite,

les ressortissants de l'une des Parties contractantes ont le droit d'exercer sur le territoire d'une autre Partie toute activité lucrative, sur un pied d'égalité avec les nationaux de cette dernière, sous réserve des restrictions fondées sur des raisons sérieuses de caractère économique ou social.

Nous pourrions, si le Tribunal le désire, donner d'autres exemples de dispositions contenues dans des accords conclus par la France où la formule du "pied d'égalité" soumet les nationaux de l'une des parties au traitement national d'une autre partie sur le territoire de celle-ci. Pour l'instant, Monsieur le Président, je me contenterai de constater que, par son affirmation quant à la rareté de la formule du "pied d'égalité" dans les accords internationaux, la France fait bon marché de sa propre pratique en matière de traités. Et cette pratique dément par ailleurs l'assertion faite par la France dans son contre-mémoire selon laquelle, et je cite, "la pratique conventionnelle n'a pas recours à cette dernière formule" -- la formule du "pied d'égalité" -- "lorsqu'il est question de l'octroi d'un traitement national." Page 37.

Monsieur le Président, lorsqu'elle traite du "pied d'égalité", la France multiplie les distinctions au point qu'il devient difficile d'identifier clairement le fond du problème. Ainsi, nous reconnaissons avec elle que le "pied d'égalité" n'équivaut pas à accorder au bénéficiaire le traitement national à tous les égards, mais, de toute évidence, ce n'est pas là non plus nécessairement l'effet d'une clause de "traitement national" quelqu'en soit la forme. Je mentionnerai tout aussi brièvement la distinction que veut établir la France en faisant valoir que la clause du traitement national découle de normes extrinsèques au traité tandis que la clause du "pied d'égalité" découle de normes qui lui sont intrinsèques. Nous n'avons jamais très bien compris le fondement de ce

raisonnement, mais de toute façon, sur ces deux points, Monsieur le Président, je me contenterai de vous inviter à examiner ceux des traités français auxquels j'ai fait allusion tout à l'heure et qui utilisent le "pied d'égalité" au sens de "traitement national". Je pense que leur contenu est plus éloquent que je ne pourrais l'être.

2. La norme imposée par l'expression "pied d'égalité"

Monsieur le Président, je voudrais maintenant faire quelques observations sur la thèse française selon laquelle aucune norme ne peut être dégagée de l'expression "sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens" figurant à l'article 4(b). J'ai déjà signalé que l'argument de la France voulant que la formule du "pied d'égalité" à l'article 4(b) signifie tout simplement "au côté de" viderait ces mots de leur sens: s'ils disparaissaient de l'article 4(b), le sens de celui-ci n'en serait pas affecté. La position française est d'ailleurs en contradiction flagrante avec les vues des négociateurs de 1971, qui avaient délibérément exclu le "pied d'égalité" de l'article 2. Il est évident que si les négociateurs de 1971 avaient eu l'intention d'incorporer à l'accord une clause d'accès au sens où l'entend la France, ils auraient pu et voulu formuler une telle clause d'une manière beaucoup plus explicite. Monsieur le Président, le "pied d'égalité" avait une signification pour le Canada et la France en 1971; il doit assurément en avoir encore une aujourd'hui.

Monsieur le Président, le Canada reste également perplexe devant les arguments français, dont la portée déborde l'affaire, voulant que le "pied d'égalité" de l'article 4(b) ne soit qu'une clause anti-monopole. En principe, si l'article 4(b) n'établissait pas de norme limitative, le Canada pourrait, en édictant par exemple des règlements anti-pollution applicables aux seuls bâtiments étrangers, placer les bateaux de pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon dans une situation de désavantage par rapport aux bateaux canadiens. De tels règlements échapperaient en effet à la clause de non-discrimination prévue à l'article 6 puisqu'ils n'entreraient pas dans la catégorie des "règlements de pêche canadiens". Ce serait un curieux résultat, et ce n'est pas ainsi que le Canada aurait interprété l'article 4(b); mais c'est l'aboutissement logique de la thèse de la France. C'est l'aboutissement logique de la thèse de la France si la France reconnaît les pouvoirs de l'État côtier, selon le droit international.

Et Monsieur le Président, encore une fois, l'argument de la France selon lequel le pied d'égalité n'établit pas de norme à l'article 4(b) reflète une position qui n'est pas clairement exprimée et qui court en filigrane tout au long de ses écritures: si c'est le Canada qui a besoin d'une norme dans l'Accord de 1972 pour réglementer la pêche française dans le golfe, c'est que son pouvoir découle de l'Accord. C'est ce postulat qui permet à la France de donner l'impression que le Canada considère l'article 4(b) et la clause du pied d'égalité comme lui conférant un pouvoir général de réglementation.



Or, nous l'avons montré maintenant à plusieurs reprises, le pouvoir du Canada de réglementer la pêche découle de sa qualité d'État côtier et non pas de l'Accord de 1972. C'est là l'application d'un principe fondamental en droit international moderne. L'article 4(b) de l'Accord de 1972 établit une norme qui limite l'autorité du Canada, et il le fait, cet article, mais il ne saurait constituer la source de cette autorité. Le pouvoir général de réglementation du Canada au regard de la pêche dans le golfe relève du droit commun; son existence ne dépend pas de l'article 4(b).

### 3. La pratique ultérieure du Canada

Enfin, la France cherche à étayer sa position quant à l'interprétation de l'article 4(b) en invoquant la pratique ultérieure du Canada. Je veux parler ici des arguments qu'elle avance aux pages 62 à 67 de son contre-mémoire. Mais rien dans cette pratique ne vient appuyer sa thèse; on comprend mal, par exemple, comment les déclarations faites par MM. Beesley et Needler devant un comité de la Chambre des communes du Canada pourraient apporter une contribution quelconque à l'interprétation de l'article 4(b), puisqu'elles portent sur l'application des règlements canadiens aux pêcheurs français sans faire mention des termes précis du traité.

Par ailleurs, la phrase citée dans le télégramme diplomatique français du 3 mars 1980, selon laquelle un négociateur canadien aurait affirmé que le traitement sur un pied d'égalité ne constituait pas un traitement



national, portait en fait sur l'établissement des quotas. Nous l'avons fait valoir dans notre mémoire, il n'a jamais été question que le pied d'égalité conduise à un partage égal des prises. Il n'a jamais été envisagé de placer Saint-Pierre-et-Miquelon ou la France sur un pied d'égalité avec le Canada en ce qui concerne l'allocation globale de quotas. C'aurait été absurde, et cette possibilité avait été expressément écartée lors des négociations de 1971. Les conditions d'accès à la pêche sur le plan normatif et la quantité de poisson pêché sont deux choses totalement différentes, et la France est la première à le savoir.

Pour résumer, Monsieur le Président, le Canada ne voit pas comment il serait possible de soutenir la thèse voulant que l'expression "sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens" ait une signification autre que le sens ordinaire des termes qui y figurent. Dans le contexte de l'Accord de 1972, rien ne permet de dégager une telle interprétation. Quant à la Convention de 1904, à supposer qu'un précédent aussi lointain puisse être aujourd'hui d'une utilité quelconque, rien n'indique non plus que les termes "pied d'égalité" revêtent un sens autre que leur sens ordinaire. Enfin, l'examen des traités français que nous avons trouvés et où figure le pied d'égalité indique: premièrement, sans même parler de la pratique internationale en général, que l'utilisation du "pied d'égalité" n'est pas rare dans la pratique française; deuxièmement, que la France a utilisé elle-même le "pied d'égalité" au sens de "traitement national"; troisièmement, que dans tous ces cas, dans les traités que

nous avons examinés, la France a utilisé l'expression dans le but de créer une égalité de traitement entre les catégories d'États, d'individus ou de produits visés par la disposition contenant le pied d'égalité. Donc, en incorporant l'expression "pied d'égalité" dans l'Accord de 1972, qui est aussi un traité français, il y a tout lieu de croire que la France la concevait là comme elle la concevait ailleurs: comme établissant une égalité juridique qui, dans ce cas-ci, équivalait à une norme de traitement national dans l'exercice de la pêche. Encore une fois, une interprétation différente ôterait toute valeur et toute signification à l'expression "sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens", et on en reviendrait à un exercice des pouvoirs de l'État côtier qui ne seraient limités que par l'article 6. Ceci n'est pas dans l'intérêt de la France, et l'on ne saurait supposer à la légère que les parties à un traité y aient intentionnellement fait figurer des termes vides de sens.

Monsieur le Président, je vous remercie.





ORAL STATEMENT BY PROFESSOR D.M. MCRAE

JUNE 6, 1986

Mr. President, Members of the Tribunal, in this presentation this morning I shall explain the context in which the discussions leading to the 1972 Agreement took place and the nature of those discussions. This will assist in clarifying some of the interpretational questions that have arisen in this arbitration and will show that there was never any intention that Canada would divest itself of its authority to regulate processing on board.

Mr. President, there is an initial and quite fundamental difference between the Parties in their approaches to the 1972 Agreement. France views the Agreement as having as its object to "pérenniser les droits de pêche français sur la côte atlantique du Canada". I quoted from the French Memorial, paragraph 57. In this light, France views Article 4(b) as being essentially no different from the other provisions of the 1972 Agreement. It is simply part of a general renewal of rights France exercised previously in the Gulf. By emphasizing the Agreement as a whole and not Article 4 in particular, France in effect seeks to contradict the express terms of the chapeau to Article 4, and I quote, "in view of the special situation of Saint-Pierre et Miquelon and as an arrangement between neighbours." But while the 1972 Agreement as a whole was not a voisinage

agreement, Article 4 was expressly an "arrangement de voisinage."

Canada, on the other hand, has emphasized the aspects of the treaty relating to the Gulf of St. Lawrence where this dispute is centred. In this regard, no matter how the Parties view the treaty as a whole, or what their objectives were in relation to other matters, the conclusion is inescapable that in relation to the Gulf the object of the treaty was to phase French metropolitan vessels out and that Article 4 was in this respect exceptional.

In general, Mr. President, our approach to the interpretation of the 1972 Agreement does not differ significantly from that of France and we do not take issue with the excursus on treaty interpretation that is included in France's Memorial. We are, we believe, at one with France in viewing the process of interpretation as a search for the common intentions of the Parties. But we do differ with France over the context in which the 1972 Agreement should be viewed and interpreted.

The approach of France, as we understand it, is to search for the object and purpose of the 1972 Agreement not in the circumstances surrounding its actual negotiation, but within the interstices of a dim and distant past -- which begins with the first French fisherman to come to the Northwest Atlantic and appears to end, inexplicably, with the 1904 Convention. This is reflected, Mr. President, in the quite extraordinary

statement in the French Counter-Memorial that, and I quote, "la négociation de 1971 ne se place pas dans la continuité des conversations de 1964...". The 1972 Agreement, it appears, must be understood in the light of events of 1763, 1783, 1814, 1857 and 1904. But 1964, a mere eight years before the Agreement was concluded, is not relevant -- this is indeed, Mr. President, a remarkable concept of continuity! And it is an equally remarkable view of the context within which the 1972 Agreement must be considered.

A proper appreciation of the 1972 Agreement, and of its object and purpose, can be achieved only by looking at the actual circumstances under which it was negotiated and at all the negotiations which preceded the conclusion of the Agreement. I shall deal first with the circumstances that led to the 1972 Agreement and then with those elements of both the 1964 and the 1971 negotiations that assist in an understanding of Article 4 and of its application.

1. The Circumstances that Led to the 1972 Agreement

Let me turn first of all to the circumstances that led to 1972 Agreement. In its Memorial and its Counter-Memorial, and again in these oral proceedings France has acknowledged that one of the factors leading to the conclusion of the 1972 Agreement was, and I quote, "l'évolution générale du droit de la mer." The quotation is from France's Memorial, paragraph 100, repeated in the Counter-Memorial and again in these proceedings. This,



Mr. President, is a statement of some considerable importance, and it is not surprising that France does not elaborate upon it. The implications of the general evolution of the law of the sea suggest quite the opposite of what France says about the object and purpose of the 1972 Agreement.

Yesterday I referred to the development of the principle of the exclusive fisheries jurisdiction of the coastal state and to the practice of many coastal states throughout the 1960's and 1970's in extending their fisheries jurisdiction to 12 miles and later to 200 miles.

This extension of fisheries jurisdiction had two consequences for states previously fishing in the areas subject to new fishing zones. First, the right to remain in those zones had to be the subject of agreement. No longer would traditional fishing practices be a sufficient basis to continue to fish. The right to fish in the fishing zone of another state was to be derived only from a grant. Second, where the coastal state wished to reserve the fishery exclusively for the benefit of its own nationals, and hence the pre-existing foreign fishery was to end, phase-out agreements were concluded to allow the foreign state to adapt to the new extension of jurisdiction and to redeploy its fishery to other grounds.

The process of phasing-out foreign vessels had begun well before the 1964 negotiations between Canada and France. For example, the United Kingdom had entered into such agreements with Denmark in 1957 and with Norway in

1960. The extension of fisheries jurisdiction over waters beyond the territorial sea and the phasing-out of foreign fishing received multilateral support in 1964 with the conclusion of the European Fisheries Convention, which was signed in London in March of that year. France was a Party to that agreement, which excluded non-signatory states from fishing within 12 miles of the coast. By the mid-1960's the practice had gained considerable momentum and it was not limited to the waters of the Atlantic. Phase-out agreements were concluded by Japan with a number of Pacific countries.

Mr. President, it is against this background of state practice that France's negotiations with Canada took place. The first round of negotiations in 1964 opened in the month following France's signing of the European Fisheries Convention. By 1971, when the second phase of the negotiations between France and Canada began, the trend to the extension of fisheries jurisdiction and to phasing-out agreements was firmly established. By this time over 30 states had established fishing zones beyond their territorial seas. By 1972, as well, decisive steps had been taken towards the development of the exclusive economic zone.

The immediate need for negotiations between Canada and France in 1964 arose out of Canada's announcement in the preceding year that it would extend its exclusive fisheries jurisdiction to all waters within 12 miles from the coast, as well as to certain special bodies of water including the Gulf of St. Lawrence. This had obvious

implications for states already fishing in those waters and negotiations were undertaken with those states regarding their future fishing. Negotiations with Britain, Denmark, Norway, Portugal, Italy, Spain, the United States and France were all undertaken in 1964.

The above events provide the essential background to understanding the importance of the negotiations in 1964 and 1971 and understanding the 1972 Agreement. If these events had not been taking place there would not have been any need for the negotiations of 1964. Canada had acknowledged in 1950 that it had assumed the obligations of Great Britain relating to French fishing under the 1904 Convention and, therefore, negotiations were not necessary to continue French fishing rights. The 1904 Convention was still in force. Negotiations were necessary, however, to achieve an agreed reformulation of the rights to be accorded to France under the new regime.

Thus, the negotiations with France in 1964 and in 1971 were undertaken because of the extension of Canada's fisheries jurisdiction -- in the words of the preamble to the 1972 Agreement, they were designed to "adapt" the fishing relations of Canada and France to the new circumstances arising out of the extension of jurisdiction. But what occurred was not an "adaptation" of rights, which is what France in its Memorial claims. Instead France renounced its old rights in Article 1 of the Agreement. The slate was "wiped clean" and a new set of rights was created on the basis of a new agreement. And Article 4(b), which is the subject of this dispute,

was completely new -- no provision for a Saint-Pierre-et-Miquelon fishery had existed in the earlier treaties.

As far as the Gulf was concerned, it is clear that Canada's views about the continuation of French fishing changed between 1964 and 1972. In the former negotiations Canada had been prepared to provide for continued fishing by French vessels; in the latter negotiations Canada's objective was to phase French fishing out of the Gulf completely. Moreover, by 1971 the trend in the extension of exclusive fisheries jurisdiction was more developed and distant-water fishing states had accepted the inevitability of being phased-out. In effect, Mr. President, in 1971 France realized that it had little choice; instead of trying to maintain its old Gulf fishery it sought to obtain something for the future. What it gained were rights in any future fishery zone outside the Gulf, a generous phase-out period from the Gulf, and a special provision for Saint-Pierre-et-Miquelon. To treat these provisions as a consolidation and expansion of French rights takes the negotiation of the 1972 Agreement completely out of the context in which it occurs. It ignores the events that led to the negotiations, and disregards the common intentions of the Parties and the specific terms of the 1972 Agreement.

Mr. President, from what I have said so far, I think that three things can be discerned. First, the impression generated by France's pleadings that its fishing rights in the Gulf prior to 1972 were "renewed", or "redefined", or "expanded" in the 1972 Agreement does

not reflect the actual circumstances of the negotiations. Like many other distant water fishing states France was faced with the option of either accepting the new situation or possibly prejudicing the rights it had. Secondly, the purpose of the 1971 negotiations was to provide a basis on which French fishing would be carried out in Canadian waters in view of the extension of Canadian fisheries jurisdiction; thus, the purpose of the 1972 Agreement as a whole was to replace France's prior rights, but to replace them with different and more limited rights. Thirdly, as far as the Gulf was concerned, the purpose of the negotiations was to deal with the fact that Canada planned to reserve the Gulf fishery to Canadians. Canada's objective in the negotiations certainly was to phase all French fishing out of the Gulf, but it agreed to make an exception for Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers which were to be permitted to remain in the Gulf. Article 4(b) reflected this exception.

## 2. The Negotiations Leading to the 1972 Agreement

With your permission, Mr. President, I should now like to turn to the negotiations themselves. As I have mentioned, France treats the 1971 negotiations as the only relevant negotiations -- in 1971, according to France, the circumstances had changed from 1964 and hence the 1964 negotiations provide no guidance on the interpretation of the 1972 Agreement. Surely that cannot be so. There were changes between 1964 and 1971 -- Canada would not deny that -- but the real question is whether

the changes were relevant to the Saint-Pierre-et-Miquelon fishery and to France's desire to include in any agreement a special provision for the islands? For it is in respect of a special provision for Saint-Pierre-et-Miquelon that Canada has invoked the 1964 negotiations. In particular, Canada has referred to the assurances made by the French negotiator about the type of fishery envisaged for Saint-Pierre-et-Miquelon vessels and about the genuineness of the fishery as a Saint-Pierre-et-Miquelon fishery rather than a disguised metropolitan fishery. I would remind the Tribunal of the important exchange between the Canadian negotiator, Mr. Wershof, and the French negotiator, Monsieur Leduc on this latter point which is referred to in paragraph 43 of Canada's Memorial. I will return to these assurances later in this statement.

But there is a further reason why the 1964 negotiations are relevant. Proposals that were made in 1964 were again considered in 1971, and in some cases these proposals ended up as provisions of the 1972 Agreement. The 1964 negotiations were the origin of important parts of the 1972 Agreement. A special provision for Saint-Pierre-et-Miquelon was first proposed in 1964 and the Saint-Pierre-et-Miquelon trawler fleet was first mentioned in the 1964 negotiations. Referring to these negotiations simply as "conversations" as France does, cannot obscure the fact that the objective of these "discussions" was the conclusion of a treaty. France itself provided a draft agreement for the July 1964 negotiations which along with the negotiations themselves



are an important part of the background to the 1972 Agreement.

a) Recourse to Travaux Préparatoires

Mr. President, I would like to say a few words about referring to the background of the Agreement. As we stated in our Memorial, the records of the 1964 and 1971 negotiations included in the annexes to the Canadian Memorial are, of course, unilateral records prepared by Canada. Yet they are not without significance. As the members of the Tribunal are well aware, the International Law Commission, in preparing its draft articles on the Law of Treaties, refrained from providing a formal definition of "travaux préparatoires" because it was intended that judges and arbitrators should have considerable flexibility in looking at material brought forward by either Party. The weight that might attach to any particular piece of evidence is of course another matter and must be determined in the light of the circumstances of each case.

In this instance there are several reasons why the Tribunal should pay particular attention to the records of the negotiations of 1964 and 1971 that Canada has placed before it. First, the records of each of the negotiations are contemporaneous -- they do not view the 1972 Agreement with the benefit of hindsight. Second, the records are relatively comprehensive and were obviously prepared with care and diligence. Third, these records are uncontradicted. France has not submitted to this



Tribunal any record of either set of negotiations, nor has it challenged the records submitted by Canada. In these circumstances, Mr. President, the Tribunal is entitled to give great weight to the records of the 1964 and 1971 negotiations set out in the annexes to the Canadian Memorial.

b) Continuity in the 1964 and 1971 Negotiations

Mr. President, I would now like to look at some aspects of the 1964 and 1971 negotiations. When France claims that circumstances had changed between 1964 and 1971 it is, in a sense, quite right. But what was the really important circumstance that had changed? It was that France was prepared to accept a substantially different -- if not a completely different -- presence in the Gulf fishery. A comparison of the draft submitted by France in 1964 and the position France advanced in 1971 makes this clear. In 1964 France wanted to maintain what it claimed to be conventional and customary rights of French nationals to fish along the coast of Canada and in the Gulf of St. Lawrence, subject only to conservation rules established by ICNAF. Canadian fisheries regulations were to be applicable to French vessels only by agreement. As far as jurisdiction over vessels in respect of fisheries matters was concerned, France wanted to have joint control over French vessels in the Gulf, and one of the French negotiators, Mr. Girard, described as a possible precedent the Bay de Granville which he described as a "common Anglo-French sea."

In 1971, by contrast, France was prepared to renounce its prior treaty rights; it was prepared to have its metropolitan fleet phased-out of the Gulf; it was prepared to be subject to Canadian fisheries regulations. Circumstances had certainly changed; they had changed because the extension of coastal state jurisdiction was inexorable and by 1971 France had recognised this.

Yet, today one would almost think that those changes had not occurred. France's pleadings in this case are reminiscent of the "common sea" approach of M. Girard. One has the impression that little has changed in the French position since 1964, except that Saint-Pierre-et-Miquelon vessels seem to have inherited France's past rights in the Gulf, and Canada seems to have inherited ICNAF's right to establish conservation rules. These apart, it would appear from France's pleadings that the magnitude of French fishing rights are substantially unchanged. In 1964 France objected to a draft agreement proposed by Canada on the ground that it treated French fishing rights as if they were the result of a unilateral concession by Canada rather than providing a "recognition or renewal" of French rights. Notwithstanding the more emphatic language in the 1972 Agreement, which makes clear that France's rights are the result of a grant from Canada, France still maintains a position similar to that advocated in 1964 -- that is, that France's historic rights were "renewed" or "redefined" by the 1972 Agreement.

In reality, Mr. President, France's arguments in this case are applicable to the treaty that it wanted in 1964 but did not get, not to the treaty that it agreed to in 1972. The reason for the position advanced by France is clear. The 1972 Agreement granted France much less than it had claimed in 1964 and considerably less than France claims today.

Some clarification on what the Parties meant by the concept of equal footing might be gained from looking at both the 1964 and the 1971 negotiations. France claims that its own objectives changed between 1964 and 1971. It states that, and I quote, "en 1964, la France n'a pas demandé le pied d'égalité pour ses pêcheurs mais au contraire a cherché à obtenir le maintien des droits." (French Counter-Memorial p. 57, para. 53). This, Mr. President, is a very curious thing to say. If France sought to maintain its rights then it was seeking to maintain the rights it had under the 1904 Convention. Article II of that Convention included the right to fish on an equal footing. So, to maintain rights was to maintain equal footing.

Moreover, Canada's draft in 1964 incorporated Article II of the 1904 Convention specifically -- thereby incorporating the equal footing provision. To the Canadian negotiator M. Cadieux equal footing "worked both ways". He said that it implied the notion of "non-discrimination." I refer here to page 9 of Annex 41 to the Canadian Memorial. "Non-discrimination" is what Canada understood the term "equal footing" to mean in 1964

and that is what Canada understands it to mean today. There is no indication that France disagreed with Canada's view of "equal footing" in 1964, and in 1971 the French negotiator said that under a reciprocal agreement Saint-Pierre-et-Miquelon would benefit from -- and I quote from the records of the negotiations in the Annexes to the Canadian Memorial -- Saint-Pierre-et-Miquelon would benefit from an "equality of treatment" both inside and outside the Gulf. There can be little doubt that both in 1964 and in 1971 the Parties saw equal footing as a standard -- a standard that is quite simple and straightforward. Whatever applies to Canadian vessels is equally applicable to Saint-Pierre-et-Miquelon vessels.

The 1964 negotiations also throw light on the nature of Article 4. I have already referred to the assurances given by M. Leduc in this regard, but what is particularly striking is the language used in the French draft where this provision is first found. Right from the outset, it is clear, the provision for Saint-Pierre-et-Miquelon vessels -- coastal boats and trawlers -- was envisaged as a "voisinage" arrangement. The fact that France introduced such a provision in 1964 in a negotiation when it was seeking the continuation of France's past rights demonstrates that, in France's view, this provision was different and was not encompassed within its more general historic rights. There would have been no need for a separate provision relating to Saint-Pierre-et-Miquelon vessels if their right to fish had derived from France's historic fishery. In fact, the provision for Saint-Pierre-et-Miquelon was proposed by France as an

addition to the general continuation of its historic rights. This is clear from the initial phrase in France's draft. The rationale for a provision for the islands is stated to be, and I quote: "en raison de la situation géographique de Saint-Pierre-et-Miquelon." Thus, as the Agent for Canada said yesterday, the provision was based on geography, not on history.

In 1971 France again emphasized that the question of Saint-Pierre-et-Miquelon was quite separate from the position of metropolitan France and wanted it dealt with separately. Although additions were made to the wording of the provision, its basic objectives remained as they had been in 1964. The reference to the geographic situation of the islands in the 1964 draft became in 1971 a reference to the "special situation" of the islands. But there was nothing to indicate that anything had really changed since 1964.

In 1971 Canada's knowledge of the Saint-Pierre-et-Miquelon fishery was based on the information provided by France in 1964 and in the note on the future development of Saint-Pierre-et-Miquelon forwarded shortly after the negotiations had concluded. The information provided formed an essential part of Canada's understanding of France's intentions. In the 1964 and 1971 negotiations Canada received important assurances regarding Saint-Pierre-et-Miquelon. These assurances were set out in Canada's Memorial, paragraph 72, and for the convenience of the Tribunal I will outline them here. They are as follows:

- First, that a special provision was necessary for Saint-Pierre-et-Miquelon because of the situation of the islands and their economic needs.
- Second, that the Saint-Pierre-et-Miquelon catch in the Gulf was small and that any increase would be limited.
- Third, that there was no need for catch and effort limitations on Saint-Pierre-et-Miquelon in the 1972 Agreement because of the small tonnage taken yearly.
- And fourth, that in seeking a special arrangement for Saint-Pierre-et-Miquelon fishermen and vessels France was not attempting to obtain disguised benefits for metropolitan vessels or for metropolitan fishermen.

These matters were, of course, quite fundamental for Canada. If France's position had changed in 1971, so that the earlier assurances would no longer be maintained, then France was under an obligation, in accordance with the principle of good faith, to inform Canada accordingly. France did not do so and Canada was therefore entitled in 1971 to rely upon the statements in the earlier negotiations in 1964. It is not open for France now to ignore what was said in 1964 or to argue that the 1971 negotiations took place as if nothing had occurred in 1964.

Finally, Mr. President, to complete this review of the 1964 and 1971 negotiations, one thing emerges. There is no evidence that there was any intention under



the 1972 Agreement to restrict the scope of Canada's authority to regulate the fishery in the Gulf of St. Lawrence, apart from the equal footing requirement of Article 4(b) and the non-discrimination requirement of Article 6. In 1964 the question of regulatory authority was in issue; in 1971 it was not. The Agreement was concluded on the basis of Canada's exclusive fisheries jurisdiction over the waters of the Gulf of St. Lawrence. There is neither an explicit or an implicit limitation in the Agreement that would either restrict Canada's jurisdiction to "conservation" matters only or make Canada's fisheries jurisdiction as a coastal state different from the fisheries jurisdiction exercised by other states.

Mr. President, before concluding I would like to refer back to one of the assurances mentioned earlier -- the assurance of M. Girard in 1971 that the Saint-Pierre-et-Miquelon catch in the Gulf was small and that any increase would be limited. That assurance gave rise to an expectation about the nature of the Saint-Pierre-et-Miquelon fleet -- an expectation that until now has been borne out by subsequent events.

In its written pleadings France has suggested that "La Bretagne" does not constitute any real change because it will fish within a quota. France has reiterated this position in these oral proceedings. With your permission, Mr. President, I should like to take a few minutes to explain why this statement, attractive in



its simplicity, belies considerable complexity and does not afford the ready answer that it suggests.

At the time the 1972 Agreement was concluded, Canada did not set quotas, although the possibility of doing so was referred to in Article 2 in relation to any future zone of fisheries jurisdiction. At that time, fishing effort was controlled through such matters as gear restrictions, net sizes and closed seasons. Quotas, which were first introduced into the Gulf in 1971, constituted an approach to fisheries management that sought to allocate catch limits among the different groups engaged in the fishery from a total allowable catch determined for each stock.

Management by quota requires that groups that previously had been able to fish without any upper limit to their catch now fish within a defined "total allowable catch". The only way that such a system can be established with any degree of fairness is to allocate to each group a share in the total allowable catch which took account of the proportional share of the actual catch each took before quotas were established. This, in effect, was what was done by Canada in allocating quotas in the Gulf, in respect of both domestic fishermen and the French fishery. Shares in the catch in years preceding the introduction of quota management were the basis for setting quotas, and traditional shares remain an important part of setting quotas in Canada. The annual quota provided to France in the 1980 Procès-Verbal reflected past catches of the French fleet in the Gulf, in respect

of both Saint-Pierre-et-Miquelon and metropolitan vessels, since the conclusion of the 1972 Agreement.

Mr. President, since the allocation of quotas involves a distribution amongs groups of fishermen who are essentially in competition with each other, the maintenance of a quota management system requires a delicate balance between different interests and claims. This in particularly so in the Gulf of St. Lawrence where the catching capacity of Canada's groundfish fleet is over twice the level that is needed to harvest the total allowable catches of groundfish stocks in the Gulf. In other words, the existing Canadian fleet could harvest annually double the groundfish catch that is now taken in the Gulf.

For this reason, the setting of the total allowable catch for the Gulf and the allocation of that catch among the Canadian domestic fishery is based on an extensive consultative system, involving federal and provincial governments and representatives of the fishing industry. This system is designed to achieve an annual management plan which includes the allocation of quotas for each stock on the basis of a broad consensus. Through the process of consultation the conflicting interests of the various sectors of the industry, all of which seek greater recognition of their particular economic and social requirements, are sought to be reconciled.

But quota management cannot exist in isolation. Unrestricted growth in fishing capacity simply creates

pressures for reallocations among the different groups participating in the fishery. Since the system depends to a large extent on internal discipline, such pressures threaten its stability. The collapse of the system leads to unrestricted fishing, overfishing and consequent harm to stocks. For these reasons vessel size restrictions and vessel replacement policies, referred to in both our Memorial and Counter-Memorial, have been applied to the Gulf. Such policies control the growth of excess fishing capacity and thereby assist in controlling demands on the resource. In our Counter-Memorial we pointed out that capacity limitation has always been a central factor in Canada's policy relating to factory freezer trawlers in its domestic fleet and remains a principal reason for the continued prohibition of such vessels in relation to the Gulf.

Mr. President, at the end of this year the quota for French vessels in the Gulf pursuant to the 1980 Procès-Verbal comes to an end. A new quota for Saint-Pierre-et-Miquelon vessels must therefore be set. Since 1972 Saint-Pierre-et-Miquelon has had a relatively stable fishery in the Gulf. The introduction of "La Bretagne" which, as the Agent for Canada pointed out in his statement yesterday, has a significantly higher catch expectation than the catch of existing Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers, creates a completely different environment for the setting of quotas. In its Memorial France indicated that "La Bretagne" alone would expect 2,000-3,000 tons of cod in

the Gulf per year. The three existing Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers combined rarely exceed 3,000 tons a year.

Mr. President, Canada recognizes its obligation under Article 4(b) and it recognizes that under this Article France may operate up to 10 trawlers registered in Saint-Pierre-et-Miquelon in the Gulf. But just as the introduction of Canadian factory freezer trawlers into the Gulf would result in increased demands for quotas that would threaten the management system, the introduction of Saint-Pierre-et-Miquelon factory freezer trawlers would create pressure for increased quotas in the Gulf. In essence, this arbitration is about the type of Saint-Pierre-et-Miquelon fleet for which Canada must provide quotas in accordance with Article 4(b).

Mr. President, it is important to place the issue of quotas in the context of expectations in the period following the conclusion of the phasing-out of French metropolitan vessels in accordance with Article 3. From 1987 on, the Gulf of St. Lawrence groundfish fishery will be a Canadian fishery with the exception of the Saint-Pierre-et-Miquelon trawler fleet. That is what was contemplated by the 1972 Agreement. The fleet from Saint-Pierre-et-Miquelon is entitled to remain in the Gulf but does so on an equal footing with Canadian trawlers.

If I may summarize this statement, Mr. President, the 1972 Agreement was negotiated in the context of extension of coastal state fisheries jurisdiction and phasing-out of distant water fisheries. The

negotiations in 1964 and 1971 show that Canada's authority as a coastal state was restricted in relation to Article 4(b) to the extent that it granted a right to Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers to continue to fish in the Gulf on an equal footing with Canadian trawlers, and that Canadian fishery regulations -- which undeniably would be applied to these vessels -- had to be applied in a non-discriminatory way. No other restriction on Canada's authority is found in the Agreement and there is certainly no restriction placed on Canada's authority as a coastal state to regulate processing on board including filleting at sea. The assurances given in 1964 and 1971 formed a real part of Canada's expectations under the Agreement. The introduction of a factory freezer trawler fleet under Article 4(b) is completely at variance with those expectations.

That concludes my presentation, Mr. President, Members of the Tribunal. Thank you for your attention.







DÉCLARATION DE MAITRE T.B. SMITH

5 JUIN 1986

Introduction

Merci, Monsieur le Président. Permettez-moi d'abord de vous exprimer le grand plaisir que j'éprouve de me présenter devant cet éminent tribunal. Nous avons, jusqu'ici, examiné le contexte général de l'Accord, les circonstances dans lesquelles il a été négocié ainsi que les questions liées à l'interprétation de ses dispositions. Je compte maintenant discuter de la relation entre les articles 4(b) et 6 et de leur signification eu égard au problème qui nous occupe: c'est-à-dire la restriction dont est assortie la licence délivrée à "La Bretagne" au regard de ses activités dans le golfe du Saint-Laurent. Cette analyse espère répondre à la position mise en avant par la France dans son contre-mémoire et reprise dans son exposé oral devant le Tribunal, il y a quelques jours.

Monsieur le Président, la question doit être examinée sur un plan national et sur un plan international:

a) sur le plan national, puisque c'est en vertu de son droit interne que le Canada a décidé d'assortir d'une restriction la licence qu'il a délivrée à "La Bretagne". Ça, c'est un point. Et la caractérisa-

tion de cette décision selon le droit canadien est d'un précieux secours pour interpréter les dispositions de l'article 6 de l'Accord, plus particulièrement en ce qui concerne l'application des "règlements de pêche canadiens" dont il est question à l'article 6.

b) Deuxièmement, sur le plan international aussi, parce qu'il faut s'arrêter au sens à donner à l'expression "les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit" aux fins de l'article 6 de l'Accord, d'une part, ainsi qu'à la relation entre le principe de non-discrimination à l'article 6 et le principe du "pied d'égalité" à l'article 4(b), d'autre part.

L'un et l'autre volets sont liés parce que les considérations de droit interne sont pertinentes pour l'interprétation de l'Accord de 1972. Un examen serré du droit canadien, j'espère, contribuera dans une large mesure à préciser l'interprétation qu'il convient de donner à l'application des règlements de pêche canadiens visés à l'article 6.

Mais il y a plus. Dans l'article 6, qui stipule que le Canada appliquera ses règlements de pêche sans discrimination de fait ni de droit, la France reconnaît implicitement que ces règlements s'appliquent bel et bien à ses bateaux; elle ne peut tout bonnement choisir ceux qu'elle compte respecter. Il reste à déterminer ce que l'on entend par l'application des règlements de pêche

canadiens. Cette question ne peut être résolue qu'en examinant le droit canadien.

Ainsi, du point de vue de l'Accord de 1972, tout comme du droit canadien, il faut déterminer si selon le droit canadien le Ministre des Pêches et des Océans a appliqué un règlement de pêche canadien en assortissant la licence délivrée à "La Bretagne" d'une condition applicable à la transformation de ses prises en mer dans le golfe du Saint-Laurent.

Le Canada soutient, d'abord, que la décision du Ministre était, en droit canadien, l'application d'un règlement de pêche canadien. Deuxièmement, que cette décision, pour être bien comprise, doit être examinée dans le contexte de l'ensemble de la réglementation mise en place au Canada pour assurer la gestion de la pêche. Et, troisièmement, que cet appareil, qui réglemente la pêche, s'applique aussi au traitement du poisson.

La décision d'assortir d'une condition la licence délivrée à "La Bretagne" a été prise sur la base de critères appliqués régulièrement par le Canada et publiés publiquement en 1979. L'imposition d'une limitation dans la licence était une application du règlement pertinent; et cette action a eu pour effet de rendre applicables à "La Bretagne", outre ce règlement, les lois pertinentes et, partant, l'ensemble du mécanisme législatif gouvernant les activités de pêche.

Du point de vue international, Monsieur le

Président, le Canada estime que l'Accord de 1972 impose certaines restrictions au pouvoir premier qui lui revient par ailleurs à tous autres égards. L'article 4(b) de l'Accord pose la norme ou la règle générale qui limite les pouvoirs par ailleurs exclusifs du Canada sur la pêche, en ce qu'il permet aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon de continuer à pêcher sur un "pied d'égalité" avec les chalutiers canadiens. L'article 6 est une application spécifique de cette règle ou norme pour ce qui concerne les règlements de pêche canadiens. Ce même article prescrit que ces règlements doivent être appliqués sans discrimination de fait ni de droit. La condition qui figure dans la licence délivrée à "La Bretagne" satisfait à ce critère.

Si les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon sont traités sur un "pied d'égalité" avec les chalutiers canadiens, la France n'a aucun motif de plainte. L'article 4(b), la limitation générale de l'autorité du Canada, entre en jeu pour protéger les bateaux saint-pierrais contre un traitement qui serait moins favorable que celui accordé aux bateaux canadiens, s'agissant des questions non visées par les règlements de pêche canadiens. En revanche, il ne donne aux bateaux saint-pierrais aucun droit à un traitement privilégié.

Si vous me permettez, Monsieur le Président, je voudrais maintenant examiner les aspects nationaux et internationaux de la question et la relation entre l'article 4(b) et l'article 6, selon un petit plan: d'abord, le droit canadien et je traiterai, d'abord, la

question en guise d'introduction; deuxièmement, l'appareil réglementaire; troisièmement, les lois applicables; ensuite, les règlements applicables et finalement, la licence délivrée à "La Bretagne". Ensuite je traiterai le droit international et, sous cette rubrique, l'interprétation de l'article 6, d'abord; ensuite, la relation entre l'article 4(b) et l'article 6, et enfin la notification.

### Le droit interne

#### a) Introduction

J'ai déjà indiqué que le droit interne intervient dans la présente affaire, puisque c'est en vertu du droit canadien qu'a été imposée la restriction dont est assortie la licence délivrée à "La Bretagne". Or, la France a fait valoir dans son contre-mémoire que l'interdiction opposée à ce bâtiment ne relève pas d'une réglementation canadienne au sens de l'article 6 de l'Accord de 1972. Je me vois donc dans l'obligation d'expliquer le régime de la réglementation applicable à la pêche en vertu de la législation canadienne.

La position du Canada à cet égard comporte trois éléments. Et nous affirmons, en effet, d'abord, qu'il existe bel et bien un règlement, dont le Ministre a fait application en employant une licence à "La Bretagne", et en l'assortissant d'une condition. Deuxièmement, il est possible de comprendre la décision du Ministre et l'application du règlement que nous examinons dans le contexte de l'ensemble de la réglementation applicable à la pêche. Et

troisièmement, le régime de réglementation de la pêche englobe le traitement des prises à bord.

Ainsi que nous le montrerons, le Ministre a le pouvoir d'imposer des conditions aux activités des bâtiments de pêche étrangers. Et quand ces bâtiments peuvent, par définition, pêcher et traiter le produit de leur pêche, le Ministre est également habilité à décider de la mesure dans laquelle ils seront autorisés à transformer leurs prises à bord.

Cette procédure s'inscrit dans un ensemble composite de lois, de règlements et de licences, mis en place pour assurer la réglementation des activités des bateaux et des pêcheurs canadiens aussi bien qu'étrangers. Pour en mesurer la portée, il faut examiner l'appareil législatif et réglementaire en vigueur.

b) L'appareil réglementaire

La réglementation de la pêche dans le golfe du Saint-Laurent relève essentiellement de deux lois, la Loi sur les pêcheries, qui est le chapitre 14 des Statuts Révisés du Canada en 1970, et la Loi sur la protection des pêcheries côtières, le chapitre C-21 des mêmes Statuts. De façon générale, la première de ces lois porte à la fois sur la pêche canadienne et sur les activités des bâtiments étrangers, tandis que la seconde se borne à la pêche étrangère. Toutes deux habilitent le Gouvernement canadien, c'est-à-dire le pouvoir exécutif, à prendre des règlements et confère au Ministre des Pêches la responsa-

bilité générale en la matière, ainsi que les pouvoirs d'administration qu'il exerce pour donner effet aux lois et règlements.

A l'intérieur de ce cadre législatif de base, la pêche du golfe est régie par un grand nombre de règlements édictés par le Gouvernement canadien et administrés par le Ministre des Pêches au nom du Ministre. Dans le cas comme celui qui nous occupe, il faut généralement qu'une décision soit prise par le Ministre ou en son nom pour que la disposition réglementaire ou législative pertinente devienne applicable. C'est en fait cette décision qui détermine l'application de la disposition réglementaire ou législative en cause.

Les décisions prises par le Ministre ou ses collaborateurs en son nom ne sont pas toutes expressément prescrites par règlement. La plupart du temps -- comme c'est le cas ici -- la disposition législative, le règlement et la décision du Ministre se conjuguent pour constituer le cadre réglementaire applicable. Du reste, il faut qu'il en soit ainsi, puisque la réglementation des pêches doit s'adapter à l'évolution constante des pressions et des besoins. En fait, c'est le système de délivrance des permis qui met en branle l'appareil réglementaire, tout en lui apportant la souplesse voulue.

Et dans la présente affaire, la délivrance d'une licence par le Ministre, en vertu de la Loi sur la protection des pêcheries côtières, a eu pour effet de rendre applicable à "La Bretagne" l'ensemble des règlements qui



régissent la pêche aussi bien dans l'Atlantique que dans le golfe. Le Ministre a ainsi cristallisé le processus de réglementation à l'égard de ce bâtiment. Par le seul octroi de la licence, il a rendu applicable à "La Bretagne" toute la panoplie des lois et règlements pertinents; autrement dit, l'ensemble de l'appareil réglementaire.

Mr. President, you will probably be glad to know that at this point I am going to switch to the English language and try and explain to the Tribunal this system that I have been alluding to. I use the English language because it is a system perhaps attuned more to the peculiar concepts and approach of Canadian public law with its roots in the British common law, but with the Tribunal's permission as I work through this little compendium, I shall be referring to both language versions, because in most cases there is both a French and an English version. The material that I might say is in this compendium is all being either annexed to a Memorial or has been filed with the Tribunal and copies given to the Agent of France and it is simply for ease of reference that it is before you today and what I propose to do is follow through in order the tabbed legislation to attempt to explain the system in place from a domestic point of view, and I would like to start with the relevant statutes and, of course, the first one that you will find under Tab A is the Fisheries Act to which I have made reference before.

c) The Relevant Statutes

The Fisheries Act -- and this is a consolidated version of the Fisheries Act -- so that it is more or less up to date. It is not, as I have indicated before, the law that is applicable here to "La Bretagne", but what I am doing in dealing with this and certain of the regulations is to explain the parallel Canadian system on the one hand, and the system for the administration of foreign fishing on the other. There is a little overlap under the Fisheries Act but there are essentially or largely two parallel streams, and this is the Canadian stream.

You will see on the first page definitions under section 2(a). I do not intend to read them -- I just want to call the Tribunal's attention to them. "Canadian fisheries waters" is one, "fish" is another, "fishery" is yet another, "fishing", referred to by the Agent of France the other day, is one more, and "fishing vessel" is one that I should like to stop a moment on because, in the English version, it says that "fishing vessel" means any vessel used, outfitted or designed for the purpose of catching, processing or transporting fish. The French version of that definition, because the letters are different -- "bateau de pêche" is up in the top on the right hand column -- "désigne tout navire utilisé, équipé ou conçu pour la prise, le traitement ou le transport du poisson".

Secondly, I would draw the Tribunal's attention to section 2.1 which is on the next page in the middle,

this is the new section as you will note from the footnote but in our submission of course this sets out what has always been implicit in Canadian fisheries legislation and I draw the Tribunal's attention particularly to paragraph (c) where one of the purposes of the Act is said to be -- reading down three or four lines -- to maintain and develop the economic and social benefits from the use of fish to fishermen and others employed in Canadian sea-coast fishing industry, to others whose livelihood depends in whole or part on sea-coast fishing.

The next section to which I would refer is section 7 where there is a general power in the Minister to issue licences for fisheries and for fishing. That is subject to regulations which you will find -- the regulation-making power -- and we have skipped a few pages here because they are not necessary, there is nothing relevant in them.

The next page you will find is section 34 and that is the next relevant section. At the bottom of the page there is a heading, "regulations", and you will see there that the Governor in Council, the executive, can make certain regulations, among them regulations for the proper management and control of the sea-coast and inland fisheries and then I would just ask you to note all of the specific powers down to (g), with particular reference to (d), respecting the operation of fishing vessels, which I gave you the definition of, and (f), respecting the issue of suspension and cancellation of licences and permits.

And finally, almost postscript, you will see section 48 on the next page which provides for returns by captains and owners of fishing vessels and you will see in the list the various items that may be required to be specified, a broad list including fish that are processed.

That, as I have indicated, is the framework for the domestic licensing system and most of the regulations under this statute, but not all, will apply to domestic but not foreign vessels. You will see down the way there is a couple of regulations which do apply to foreign vessels. What is important, of course, for my purposes here is one, there is a system of legislation, of regulations and the whole system is triggered by the licence and it comprehends processing, in my submission.

Now under Tab B you will find the Coastal Fisheries Protection Act. This legislation is applicable to foreign fishing vessels and foreign crews and looking at the first page, again without belabouring the definitions, you have got definitions of "Canadian fisheries waters", "Canadian fishing vessels", "fish", "fishing", "fishing vessel" and "foreign fishing vessel". I stop there very briefly to note that a "foreign fishing vessel" means a fishing vessel that is not a Canadian fishing vessel. I think you can take it that Canadian fishing vessels are not broadly described so that the relevant definition for the purposes of interpreting the scheme is "fishing vessel", and in French, "bâtiment de pêche". And it includes any ship or boat or any other description of vessel used in or equipped for fishing or processing or

transporting fish from fishing grounds -- "comprend tout navire ou bateau, tout bâtiment de quelque nature qu'ils soient, employés à la pêche ou la transformation du poisson, ou transport du poisson hors des pêcheries".

Over on the next page the Tribunal will find section 3, right at the top of the page, and you will see that this is a blanket prohibition to foreign fishing vessels from entering Canadian waters for any purpose unless authorized by an Act, this Act or the regulations or any other law of Canada or a treaty, and subsection 2 in effect is a prohibition to persons fishing and so forth -- that doesn't matter for these purposes.

Going down to section 4, the Governor in Council may make regulations -- and this is just halfway down the same page -- the Governor in Council may make regulations for authorizing by means of licences, permits or otherwise (i) foreign fishing vessels to enter into Canadian fisheries waters for any purpose specified in the regulations. And then it goes on in (b) to provide for the issue, suspension and cancellation of licences and permits. There is the regulation-making power. That will become important in just a few moments when I get to the regulations, but again what you see here is a system of the Act, first of all, of regulations authorized, and thirdly of the system in effect being triggered or put in action by the issuance of a licence; and you will also see that the enactment comprehends processing.

Now I should say this before I leave it that you will note that 3(1)(c) says in effect no foreign fishing

vessel shall enter Canadian fisheries waters unless authorised by treaty. There is a treaty here, but the treaty itself in referring to Canadian fisheries regulations throws you back into the scheme of the Act, and Saint-Pierre-et-Miquelon registered vessels are at that point in the same position, save that they have a right to come in because they have to have the purpose of their presence authorized by regulation and that is why I underline the word "purpose" in 3.1 and the word "purpose" in 4(a)1 of the Act.

I should say in passing as a digression, Mr. President, for which I apologize but I think it is useful that I do it here rather than at some other juncture, there is one other Act that was referred to by the Agent for France the other day, the Fish Inspection Act, which is chapter 12 of the Statutes of Canada 1970. I am not referring to that and I am not referring to it because it is not a statute relating to fish processing. It is a statute relating to standards and it applies in Canadian law to export and inter-provincial trade. It is simply establishing standards for packages for how, consumer legislation as it were under the trade and commerce power in the constitution, it is not the fishery legislation "per se". I leave it there, but I mention it.

d) The Relevant Regulations

I now want to turn to the regulations with one other, not digression but just a note. Under "C" you will find the original Coastal Fishery Protection Act. In both



versions, as enacted in 1953, we put that in so that you would have that as part of the records and note that the main provisions are still the same. The English and French versions are there.

Mr. President, the first regulations under Tab D are the Atlantic Fishery Regulations of 1985 and they apply to fishing in Canadian fisheries water by Canadian vessels. They do not apply to Saint-Pierre-et-Miquelon vessels, and if you turn to the first page -- there are just two provisions that we have inserted here, really for easy reference, in the middle of the first page, Section 13, which is the prohibition for a vessel to fish without a licence. That is what it amounts to. And on the next page, Section 33 provides for the issuance of licences and you will note 33.1(d), the vessel that is permitted to be used. And you will recall the definition of fishing. That is all in the Fisheries Act which includes a fishing vessel used for processing. Now, the reason I include that is simply to say that Canadian vessels are under this scheme of regulation, Fisheries Act and the Atlantic Fisheries Regulations among others, and without a licence the Regulation and the Act will not come into force in relation to them. So that is of significance, particularly when you recall that there is one Canadian factory-freezer trawler and it was granted a licence and the way that happened was through this particular system and that licence permitted certain activities and did not permit others. And it was authorized through the Act and Regulations in that fashion.



Under Tab E you will find the Foreign Vessel Fishing Regulations and this is one of the few regulations that destroys my parallel system because this is under the Fisheries Act. This set of regulations applies to foreign fishing vessels and the persons on board them and they establish things like close times and seasons with respect to vessels. They are of course to some extent tied in to licences granted under the Coastal Fisheries Protection Act and Regulations, as can be seen from Section 36. But that is included to perhaps provide the link between two streams of legislation which is otherwise lacking.

I want to turn now to perhaps the most important set of regulations, the Coastal Fisheries Protection Regulations. They are under Tab F. And here again I need not refer to the definition sections with one exception, because the definitions and the Act will apply to the regulations automatically. There is one definition, however, and it is a very recent definition of "processing". "Processing" -- the French version "traitement" is on the next page at the top of the page. Of course that reads "comprend le nettoyage, le filetage, et la mise en tubes, la mise en glace, l'emballage", etc. That is a recent regulation and these regulations under Tab F are as they are now constituted with all the amendments, but that is in our view quite important because that is simply a reflection again of what has always been considered to be the case.

On that second page you will find Section 5 and here there is the authority for the Minister to issue a

licence. The Minister may, on receipt of an application for a licence, issue a licence authorizing (a) a foreign fishing vessel and its crew to enter Canadian fishing waters for all or any of the following purposes, the word "purpose" comes in again, namely -- all of them are relevant, but I draw your attention to three: "to process fish at sea", "traiter le poisson en mer". Skipping along just on the next page, you will see just at the bottom of the page the information required to be furnished, under Section 7, and at the very bottom of the page that information includes a description of the proposed purpose in the period for which the licence is required. I am sorry, I missed out (a), the name and description of the vessel, its equipment and complement. And (e), a description of the proposed purpose and the period for which the licence is required. That is the regulation concerning the application.

And then over a page to Section 11. 11.1:

Every licence in respect of a foreign fishing vessel is subject to the following terms and conditions: ...  
(b) The vessel and its crew shall engage only in the activities that are authorized by the licence.

Le bâtiment et son équipage ne doivent s'adonner qu'aux activités autorisées en vertu de la licence.

All of these terms and conditions are important, because when we come to look at the licence for "La Bretagne", you will find that this is all tracked in the licence, all of these provisions. So not only (b) is relevant, it is particularly relevant here, but the rest

of 11.1 is relevant for the purposes of seeing what the Minister has done and how the regulations have been applied.

All of these provisions with a few exceptions were in regulations made in 1976, prior to the establishment of Canada's 200-mile fishing zone. Three months prior to their coming into force, a detailed summary was provided to France and a copy of the regulations as enacted was also provided, and a copy of the summary and the accompanying letter of September 21, 1976 from the Canadian Embassy in Paris was provided to the Tribunal on June 5th and the Agent for France on June 2. So that is filed with the Tribunal and we have also provided documents reporting that a copy of the regulations as enacted was provided to France.

The regulations of 1976 contain one provision which will be of interest to the Tribunal in this matter. It was repealed late last year. It was still in force when the licence was issued for "La Bretagne" and that is 11(f). It's three pages over, three-quarters of the way down the page, under Section 11. "Terms and Conditions of a Licence" on the next page says where the processing of fish is authorized by the licence "the master of the vessel shall cause written records to be maintained on a daily basis of the processing operation carried out and of the species, quantity and state of processing of the fish taken on board the vessel for that purpose." I shan't read the French version. That was in force. It is no longer in force for other reasons, but it was in force when the licence was applied for.

So the scheme then as we see it is that under both Section 5(1)(a) and 11(1) of these Coastal Fisheries Protection Regulations, licences for foreign fishing vessels are granted and made subject to conditions. The definition of "fishing vessel" that I referred to earlier clearly envisages a vessel used, outfitted or designed for purposes, inter alia, of processing fish. Processing at sea is a purpose specifically referred to in Section 5(1)(a)(iii) that I have drawn to your attention. That has been and is something envisaged by the regulatory scheme as one of the activities that may be authorized by a licence, and, of course, it follows that unless processing activity is specifically permitted, it is forbidden.

It follows from the definition of "foreign fishing vessel" as well, which "La Bretagne" is, that what is brought within the licensing provision is not only a vessel designed to fish, but to process fish. And that's a vessel subject to the conditions under Section 11. I have referred to Section 11(1)(d) of those Regulations and underline the importance of the word "activities" and the requirement -- the ability -- of the Minister to say what activities a vessel may engage in.

Mr. President, all fish other than fish which are landed within a very few hours, go through what is clearly some form of processing. The gills and entrails must be removed to preserve them. Heading and gutting is the usual practice. The Agent for France, a couple of days ago, told you, I thought, with great accuracy, some

of the processing activities that are followed. Processing, of course, you will appreciate, is not new. It's been used from time immemorial, particularly in the North Atlantic fishery. We had the green cure, which was salting on board, and then dry cure, which was, in effect, curing on land on flakes. Since then we've had cold storage, freezing and now we have filleting. That is simply one aspect of processing and, of course, as I've already indicated that is within the definition of processing now included in the Coastal Fisheries Protection Regulations.

Unless the Tribunal think that Canada has only recently started to control processing, we have inserted under Tab H of this little summary copies of an Act of the first Parliament of Canada in 1868, being an Act respecting foreign fishing vessels. And this simply the precursor of the Coastal Fisheries Protection Act. There is a French version and there is an English version. I believe they conform and the relevant provision is in Section 1 of that Act, which provides that the Governor may from time to time grant to any foreign ship, vessel or boat, and so forth, a licence -- down in the middle of the Section -- to fish for or take or cure any fish of any kind whatever in British waters within three marine miles of any of the coast. And that is simply historical, but it is there to underline that Canadian law with respect to foreign fishing has consistently dealt with processing, as well as with methods of conservation and preservation.

e) "La Bretagne"'s Licence

Now, at this stage, I think it probably would be easiest and I was going to refer to another matter, but if I were to take you simply directly to the application for a licence made by "La Bretagne" which is under Tab I. This application, as you will see, was made on 30 November 1984 and unfortunately the copy that we have included is not very good. The document is to be found in perhaps a more legible form in the Annex to the Memorial of France, but I would simply ask, Mr. President, that you note on page 2, in the middle of the page, there are some requirements as to the vessel and there is a little note about processing on board. It's very difficult to read, but I think I can assure you that in its original, which you have in your Memorial, it does speak of processing and two pages over you will find much clearer type which goes to the same effect, which indicates that what is sought is information about processing, machinery and equipment. I merely draw to your attention as a preliminary to looking at the actual licence of "La Bretagne" which is included under Tab J in this compilation, and you will be glad to know that this is the last item here.

And, Mr. President, I want to go through this fairly carefully for two reasons: it's the genesis of the dispute, first of all. Secondly, it's the document that brings together this whole legislative scheme. This is what ties it together. And thirdly, of course, it deals with the matter of processing at sea, and in my submission is tied back into the regulations and the legislation in



such a way that this document is the application of a Canadian fisheries regulation in domestic law.

First of all, taking the first page after the title, you will note that the licence is issued pursuant to the Coastal Fisheries Protection Act and Regulations; and secondly, the second paragraph, the vessel described herein is licenced "to enter Canadian fisheries waters and to engage in activities described" in the attached provisions. You will recall the word "activities" in the Coastal Fisheries Protection Regulations.

The licence then describes the flag state, the vessel, master, owners, and so forth, all as required by Section 7 of the Coastal Fisheries Protection Regulations and you will recall that I adverted to Section 7 and what an application for a licence must contain. My point is simply this: that everything in this licence flows directly from the terms and conditions which are authorized by the regulations to be put in the licence. Every item here.

Going over to the next page of the licence, you will see that the Regional Director General is identified, he is the person who is responsible, and then, very important provision, authorized activities. This is on the third page of the licence, under Section 2, "Authorized Activities":

the above-mentioned vessel is authorized to enter those portions of Canadian fisheries waters known as fishing zone



4, and (a) to engage in fishing operations described in this licence, (b) to engage in fish processing operations and to transport, transship fish, outfits or supplies during the periods in which the vessel is authorized to fish.

So it is authorized to engage in fish processing operations. Now this licence applied outside the Gulf, so it is permitted to use, in short form, it is permitted to fillet, in effect, outside the Gulf.

Now going on you will see that the ports that the vessel may use are set out at the top of the next page. I shall not take you back to each one of these particular regulatory provisions individually but they are all in Section 11 and in the regulations. And then you will see under "Explanatory Notes" the areas which it is licenced to fish and species that it is licenced to fish. Under Section 5 the authorized gear and equipment. These are all specifically referred to in Section 11 of the regulations. Then Section 7, the weekly reporting requirements -- that is under Section 12 of the regulations. All of those things are matters contemplated.

Then moving over two pages to Amendment No. 1. You will see there "Section 3, "Directed Fisheries", is hereby revoked and the following substituted therefore". The effect of this is to allow "La Bretagne" to fish in the Gulf of St. Lawrence within the times and for the species that is set out. That is the amendment to the directed fisheries, Section 3. And then we have the famous note:

In accordance with the current Canadian prohibition against the filleting of traditional groundfish species at sea by Canadian vessels, the LA BRETAGNE is permitted to process groundfish species in the Gulf of St. Lawrence to the headed, gutted form only.

That is an amendment to Section 2(b) of the licence. It does not say that -- there is a defect in form if you will -- but that is what it is, because until the licence was amended it had the authority to engage in fish processing operations, and when its area was expanded to the Gulf of St. Lawrence, those fish processing activities in respect only of the Gulf of St. Lawrence were directed to the headed and gutted stage only, the effect being that the filleting equipment could in that area not then be used.

Mr. President, that condition is simply the application of Section 11(1)(b) of the Coastal Fisheries Protection Regulations that I drew to your attention earlier and which says "every licence in respect of foreign fishing vessel is subject to the following terms and conditions: the vessel and its crew shall engage only in the activities that are authorized by the licence". That is, in effect the authorized activity, which is to process to the headed and gutted stage only. That is exactly what the Minister has done.

As regards the policy underlying the refusal to grant a licence for filleting in the Gulf, the Minister's action conformed with the way in which he had been carrying out his duties in relation to the granting of licences, not only under the Coastal Fisheries Protection

Act, but under the Fisheries Act, and that is why I wanted to set up the two streams.

It is not necessary, at this juncture, to review the background of that policy, the policy respecting factory freezer trawlers and its subsequent modification. Counter-Memorial, pages 93-113 sets that all out in its detail. But the policy was confirmed and applied in the granting of licences by the Minister under both Acts, and Saint-Pierre-et-Miquelon vessels, particularly "La Bretagne", had been treated in the same way as Canadian vessels and, indeed, as you will have seen from perusal of the licence, "La Bretagne" was treated more advantageously in respect of its non-Gulf fishing activities where it was permitted, in effect, to fillet at sea when Canadian vessels were not.

One last comment about this scheme, and I apologize for the length of my submissions, Mr. President, about this scheme of regulations, because it has been challenged in France's Counter-Memorial. I want to point out that the courts in Canada control executive action where it exceeds the authority granted by Parliament in the relevant statute, and I hope I have established to your satisfaction that there is authority flowing from the Act through the Regulations to the Minister and his action brings into effect this whole scheme. Rules exist, developed by the courts for the control of administrative action, give more scope for review. Discretionary decisions -- and a licencing decision is a discretionary decision -- are subject to those constraints. The condi-

tion that is the genesis of the present dispute was not arbitrary or capricious. It followed a well known policy, while subject to ultimate judicial control, in my submission it would be considered lawful, proper, were it a question of internal law. And certainly it was never challenged on behalf of "La Bretagne" in Canadian domestic courts. And so the actual licence which we examined last, in which the conditions as to filleting in the Gulf were endorsed, in my submission were issued in strict compliance with the Act and the Regulations and the Minister's action in inserting a condition was not arbitrary, it was specifically authorized.

Before, Mr. President, the Tribunal rises I just want to bring the matter back to the three points that in my submission are relevant to this whole long examination, the first being that in national or internal law there has been an application of Canadian fishery regulations. Secondly, that the system for fisheries regulation simply would not exist in any meaningful way without this three-tiered element, triggered by the licence. That is historically the tradition, that is the practicality of the case and I submit that is the legality of the case. That is the way it works. And finally that the examination of the statutes and the regulations, definitions, the way it is all set up, and going back as I suggested to 1868, all indicate that Canadian fishery regulations have comprised processing from the very beginning, comprises it now and comprised it when the matter arose.

Le droit international

(a) L'interprétation de l'article 6

Monsieur le Président, je me pencherai maintenant sur le sens des articles 4(b) et 6 dans le contexte de l'Accord de 1972. Pour interpréter cet Accord, comme d'ailleurs tout autre traité, il faut faire appel au droit international. Mais pour bien comprendre comment s'appliquent les "règlements de pêche canadiens" qui figurent à l'article 6, c'est au droit canadien qu'il faut recourir.

Il ne faudrait cependant pas s'arrêter à une définition trop formelle du mot "règlement" qui pourrait ne pas correspondre à l'intention des parties, telle qu'exprimée à l'article 6. C'est pourquoi il convient d'observer à cet égard ce que j'appellerai une approche équilibrée.

Dans "The prospects of international adjudication" en 1952, Mr. Jenks montre que les normes de droit interne peuvent être utilisées pour mettre en évidence l'intention des parties, ou plus précisément, ce à quoi les parties pouvaient s'attendre lorsqu'elles ont conclu l'Accord. Dans le cas qui nous occupe, le recours au droit canadien devrait permettre de mieux comprendre ce que le Canada et la France entendaient par l'application des règlements de pêche canadiens telle que prévue à l'article 6 de l'Accord.

Or, il est manifeste que les parties n'entendaient pas limiter la portée de l'article 6 à des "règlements" pris au sens formel que ce mot a un droit interne. Car ce règlement aurait ainsi été applicable à la fois aux chalutiers canadiens et aux chalutiers saint-pierrais. L'application des règlements de pêche canadiens dont il est fait mention dans cet article visait un objet plus général. Il vise l'ensemble des règles du droit canadien, que celles-ci soit contenues dans des lois, des règlements formels ou des licences de pêche. Cette interprétation que nous faisons de l'article 6 est d'ailleurs corroborée par le texte de l'article lui-même, où il est expressément fait mention des "règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada". Ce membre de phrase renvoie bien sûr à la règle d'exclusion des chalutiers, que l'article 6 traite comme entrant dans la catégorie des "règlements de pêche canadiens". Or, la règle d'exclusion des chalutiers, qui est ainsi applicable aux bateaux français, ne fait pas l'objet d'un "règlement".

La règle interdisant aux chalutiers de pêcher à moins de 12 milles de la côte a été établie par statut en 1929. Celle-ci vise les bateaux qui s'adonnent à des activités de pêche à partir de ports canadiens et n'est donc pas, à première vue, applicable aux bateaux étrangers et n'a jamais été incorporée dans un règlement. Les Français ont simplement été avisés qu'il leur était interdit d'exploiter des chalutiers de moins de 65 pieds en deçà de 12 milles de la côte.



La France ne s'est jamais élevée contre le fait que la règle d'exclusion des chalutiers n'était consacrée par aucun "règlement", ni contre le fait qu'elle était appliquée aux bateaux français en vertu d'une décision du Ministre.

(b) La relation entre l'article 4(b) et l'article 6

Quelle est, alors, la relation entre l'article 4(b) et l'article 6? L'article 4(b) prévoit un arrangement spécial en faveur des bateaux immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ceux-ci peuvent continuer à pêcher dans le golfe sur un "pied d'égalité" avec les chalutiers canadiens. C'est là la norme générale applicable aux chalutiers saint-pierrais visés par l'Accord, celle qui établit la règle-étalon à laquelle doit se mesurer le comportement du Canada à l'égard de ces chalutiers.

Ainsi que l'a expliqué le professeur McRae dans son intervention, le Canada, en sa qualité d'État côtier, dispose d'un droit général et exclusif de réglementer tous les aspects de l'exploitation des ressources biologiques dans les eaux situées en deçà de 200 milles de son littoral.

L'article 6 est une application particulière des compétences générales du Canada au regard du golfe, en ce qu'il fait expressément mention du pouvoir du Canada d'adopter des règlements de pêche applicables aux chalutiers saint-pierrais dans le golfe.



Les articles 4(b) et 6 apportent tous deux des limitations au pouvoir général du Canada de gérer la pêche dans le golfe du Saint-Laurent. L'article 4(b) définit quant à lui le cadre général dans lequel les pêcheurs saint-pierrais peuvent continuer à pêcher dans le golfe et prévoit des limitations spécifiques à l'exercice de cette pêche c'est-à-dire une dizaine de chalutiers de moins de 50 mètres.

Par ailleurs, les chalutiers saint-pierrais peuvent continuer à pêcher sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens. Le principe du pied d'égalité s'applique à l'ensemble des conditions d'exercice du droit de pêche des chalutiers saint-pierrais; il ne porte pas uniquement sur l'accès aux zones de pêche et sur l'exploitation de stocks. En effet, l'article 4(b) définit les droits des pêcheurs saint-pierrais de façon générale par rapport à ceux des pêcheurs canadiens, et non pas de façon particulière à l'égard de l'une ou l'autre des conditions d'exercice de ces droits.

Comme l'a souligné l'Agent du Canada, l'étude de la pratique internationale en matière de traités montre clairement que l'expression "pied d'égalité" y est employée pour indiquer l'égalité de traitement des individus ou des États auxquels cette formule s'applique. Dans le cas qui nous occupe, le "pied d'égalité" établit une égalité entre pêcheurs saint-pierrais et canadiens dans le golfe. En vertu du principe du pied d'égalité, les pêcheurs saint-pierrais ont droit, dans le golfe, au même traitement que les pêcheurs canadiens, ni plus ni moins.

L'article 6 est une application particulière du régime général auquel sont soumis les chalutiers saint-pierrais dans le golfe. Il vient compléter l'article 4(b) et reconnaît la compétence du Canada d'adopter des règlements de pêche applicables aux pêcheurs saint-pierrais dans le golfe. Et s'il limite le pouvoir réglementaire du Canada, il constitue également la reconnaissance par la France de l'applicabilité aux bateaux français de l'ensemble des règles du droit canadien qui règlent la pêche. L'article 6 définit les conditions dans lesquelles les règlements de pêche canadiens sont applicables aux pêcheurs saint-pierrais dans le golfe. Conformément au principe du pied d'égalité de l'article 4(b), ces règlements de pêche ne doivent pas être discriminatoires à l'égard des pêcheurs saint-pierrais. L'article 6, cependant, a une portée plus limitée que la règle générale établie à l'article 4(b).

À cet égard, il y aurait peut-être lieu de s'interroger sur l'application des lois et des règlements autres que ceux portant sur la pêche. Par exemple, le Canada pourrait-il appliquer aux bateaux saint-pierrais, mais non aux bateaux canadiens, des lois portant sur la protection du milieu comme la Loi sur l'immersion des déchets en mer, chapitre 55 des Statuts du Canada, 1974, 1975, 1976. Ou encore, pourrait-il invoquer la Loi sur la marine marchande du Canada à l'encontre des bateaux saint-pierrais mais non pas des bateaux canadiens et ce, dans des circonstances apparemment semblables? Aucun règlement de pêche canadien n'interviendrait dans ces cas, mais il est certain que le "pied d'égalité" de l'article 4(b) interdirait au Canada d'agir de la sorte.

La France donne à entendre que les parties n'auraient pu envisager un recoupement, un chevauchement quelconque entre les articles 4(b) et 6. Par contre, il est aisé de voir pourquoi les négociateurs auraient pu vouloir inclure l'article 6 en tant que disposition distincte. En fait, cet article est plus précis que l'article 4(b). Il stipule clairement que les règlements concernant les dimensions des bateaux qui pêchent jusqu'à 12 milles des côtes canadiennes s'appliquent également aux bateaux français et il prescrit qu'une notification doit être donnée à l'autre partie trois mois avant la promulgation de tout nouveau règlement. Ce sont là des considérations importantes qui font que l'article 6 ne saurait être considéré comme redondant par rapport à l'article 4.

En outre, la question de l'application des réglementations canadiennes aux bateaux français avait été contestée lors des négociations de 1964; et comme des lignes de fermeture de la pêche avaient été tirées dans le golfe en 1971, il n'était pas étonnant que les parties aient voulu inclure dans l'Accord de 1972 une disposition portant précisément sur les règlements de pêche. En 1971, les négociateurs canadiens ont insisté sur le respect par la France de la règle concernant l'exclusion des chalutiers. Le Canada voulait qu'une disposition figure expressément à cet effet dans l'Accord.

Cette approche est basée sur le fait que l'article 4(b) définit de façon générale les droits et les obligations des parties à l'Accord en ce qui concerne l'exercice des droits de pêche des pêcheurs saint-pierrais

dans le golfe. L'article 6 concerne plus précisément les droits et les obligations des parties en ce qui concerne l'application et l'adoption par le Canada de règlements de pêche applicables aux pêcheurs saint-pierrais dans le golfe.

L'article 6 vient préciser les conditions dans lesquelles les règlements de pêche canadiens s'appliquent aux pêcheurs saint-pierrais. Il implique le principe du pied d'égalité aux cas où le Canada adopte des règlements de pêche applicables au golfe et le complète par la notion de non-discrimination en fait. Contrairement à ce que la France avance dans son contre-mémoire, paragraphe 56, il n'est pas redondant par rapport à l'article 4(b).

D'autre part, la France a profité de l'explication qui a été donnée de la norme générale du "pied d'égalité" à l'article 4(b). Il a été expressément mentionné que la discrimination de fait était interdite et la prescription au sujet du délai de notification donnait à la France la possibilité de s'adapter aux changements rendus nécessaires par la promulgation des nouveaux règlements, et de faire valoir tout motif de préoccupation à cet égard.

Ainsi donc, l'article 6 regroupait les intérêts que l'une et l'autre des parties étaient soucieuses de protéger durant les négociations et étoffait de façon importante la portée de l'article 4. On peut donc fort bien inférer, à tout le moins, que les deux parties ont inséré cette clause "ex abundante cautela".

L'évolution de la situation depuis la conclusion de l'Accord tend en outre à appuyer l'interprétation canadienne de l'article 6. En décembre 1981, le Canada a adopté un certain nombre de nouvelles pratiques de surveillance des activités des bateaux de pêche français, en ce qui concerne notamment la notification préalable à l'entrée et à la sortie des zones situées dans les eaux canadiennes. Les prescriptions ont été appliquées à ces bateaux par le biais des conditions ajoutées à leurs licences de pêche. Le Gouvernement français a fait part de ses préoccupations à ce sujet dans un document diplomatique, l'un d'eux AL-AE du 4 février 1982. Ce document a été remis à l'Agent de la République française le 2 juin et au Tribunal le 4 juin. Dans cette note, la France soutient que le règlement a été modifié et qu'il n'a pas été notifié trois mois avant que la modification n'entre en vigueur. Ainsi la France a accepté qu'une modification des conditions auxquelles la pêche est soumise lui soit imposable sans qu'elle soit contenue dans un règlement au sens formel du terme.

Dans sa réponse, le Canada note que c'est en vertu du Règlement sur la protection des pêcheries côtières que sont assorties de conditions les licences de pêche délivrées aux bateaux français. Cela est une note diplomatique du 3 mars 1982 remise à la partie française et au Tribunal le 4 juin. Les autorités canadiennes y attirent en outre l'attention des autorités françaises sur le fait que les licences sont délivrées sous réserve de certaines conditions, dont l'inspection des bateaux dans les ports canadiens ou en mer, et que la prescription concernant la

notification a été imposée aux bateaux français pour faciliter l'inspection par les responsables canadiens. La note précise en outre qu'il n'y a pas eu de discrimination parce que les bateaux canadiens sont automatiquement sujets à inspection. Quant à l'exigence de la France de se voir notifier trois mois avant l'imposition de nouvelles conditions, le gouvernement canadien a fait remarquer qu'aucun nouveau règlement n'était en cause puisque le Règlement sur la protection des pêcheries côtières avait toujours prévu l'inspection des bateaux de pêche étrangers.

Le Gouvernement français n'a pas répondu à la note canadienne; il n'a pas remis en cause l'appareil réglementaire en vigueur au Canada en suggérant par exemple qu'il n'y avait pas de règlement formel. Monsieur le Président, l'imposition dans la licence délivrée à "La Bretagne" d'une limitation relative à la transformation n'est pas l'application d'un nouveau règlement mais plutôt l'application spécifique d'un pouvoir réglementaire de longue date que la France connaît depuis longtemps et au sujet duquel une notification lui a déjà été expressément donnée.

Il est donc manifeste qu'aux fins de l'article 6, l'application des "règlements de pêche canadiens" est en fait l'application spécifique du Règlement sur la protection des pêcheries côtières par le Ministre dans une licence donnée. Aucune modification n'était nécessaire puisque le fonctionnement de l'appareil réglementaire canadien était bien connu de la France et que les disposi-



tions pertinentes du Règlement sur la protection des pêcheries côtières avaient été adoptées plus de dix ans auparavant et qu'elles étaient régulièrement appliquées depuis.

Monsieur le Président, j'invite le Tribunal à se pencher maintenant sur les implications de l'argument de la France selon lequel il n'existait aucun règlement au sens de l'article 6. Quand bien même l'interdiction de procéder dans le golfe du Saint-Laurent à des activités de traitement autres que le têtage et l'éviscération ne correspondrait pas à un règlement de pêche au sens de l'article 6, cela n'empêcherait nullement le Canada d'imposer cette limitation en vertu des compétences générales dont il dispose en tant qu'Etat côtier. En effet, seul le principe du pied d'égalité énoncé à l'article 4(b) vient limiter l'autorité du Canada à cet égard.

En somme, le Canada a pleine autorité pour réglementer la pêche dans le golfe. Cette autorité n'est limitée qu'à l'égard de la France que par les dispositions de l'Accord de 1972. Or, celui-ci exige pour l'essentiel que soit appliqué le traitement sur un pied d'égalité dans tous les cas où ne joue pas l'article 6. Et Monsieur le Président, c'est bien là le traitement qui a été accordé à "La Bretagne".

(c) La notification

Le paragraphe 3 de l'article 6 de l'Accord de 1972 stipule qu'



avant de promulguer de nouveaux règlements applicables à ces bateaux, les autorités de chacune des Parties en aviseront les autorités de l'autre Partie trois mois à l'avance.

La France a fait grand cas de cette disposition dans ses écritures, mais elle y a à peine touché dans ses plaidoiries de mardi et mercredi. Je me propose malgré tout d'en toucher quelques mots aujourd'hui avec la permission du Tribunal.

Nous pourrions tout simplement répondre à la France à ce sujet que l'article 11 (1)(b) du Règlement sur la protection des pêcheries côtières, en application duquel la condition a été imposée à la licence délivrée à "La Bretagne", était en vigueur et bien connu de la France longtemps avant que celle-ci ne demande une licence pour ce bateau. En fait, comme je l'ai déjà mentionné, le Règlement dans sa forme actuelle est entré en vigueur en 1976, immédiatement avant l'établissement de la zone de pêche de 200 milles du Canada.

Et ainsi que je l'ai signalé un peu plus tôt, le contenu du Règlement a été communiqué à la France en 1976, trois mois avant sa promulgation. À cette occasion, il lui a été expressément mentionné que la transformation, le traitement à bord, devaient être autorisés par voie de licence. En bref, la France a été notifiée de l'intention du Canada de réglementer par licence la transformation à bord.

La question de la notification dans le litige dont le Tribunal est saisi aujourd'hui ne diffère en rien de la question de notification soulevée dans l'échange de notes qui a suivi l'imposition par le Canada d'une prescription à cet égard dans le cas des bateaux désireux de pénétrer dans des zones situées à l'intérieur des eaux canadiennes ou d'en sortir. A l'époque, le Canada a signalé à la France que le Règlement sur la protection des pêcheries côtières était le règlement habilitant et que celle-ci avait déjà reçu notification à son sujet. La France n'a pas contesté cette explication du Canada.

Quoi qu'il en soit, l'approche canadienne à l'égard du golfe n'a pas changé. La déclaration faite en 1979 par le ministre des Pêches et des Océans, qui est l'Annexe 20 au mémoire du Canada, a eu pour effet de maintenir une situation "de facto". Comme les mesures annoncées ne touchaient d'aucune façon la flottille de Saint-Pierre-et-Miquelon, aucune notification que ce soit n'était requise -- en supposant qu'une telle mesure eût été nécessaire au départ. Les changements énoncés récemment dans la politique canadienne ne concernaient pas le golfe et, partant, ne touchaient d'aucune façon la pêche des chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon. Là encore, il n'était aucunement nécessaire de notifier qui que ce soit de quoi que de soit.

La France était pleinement au fait du contrôle exercé par le Canada sur les activités de transformation à bord, tout comme elle savait qu'il n'y avait pas pour politique d'octroyer des licences aux chalutiers-usines

congélateurs. En outre, la déclaration de 1979 a été largement diffusée -- nombre d'ambassades à Ottawa reçoivent d'ailleurs copie de toutes les communications du ministère des Pêches et des Océans. La France était également au fait de la disposition concernant "le pied d'égalité" contenue à l'article 4(b). Il allait donc de soi que si la flottille de Saint-Pierre-et-Miquelon allait être transformée en flottille de chalutiers-usines congélateurs, ces bateaux ne pourraient plus pêcher sur un "pied d'égalité" avec les chalutiers canadiens.

La France aurait dû comprendre sans peine que la flottille de chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon qui pratiquait la pêche en vertu de l'article 4(b) ne pouvait plus mener ses activités sur un "pied d'égalité" avec les chalutiers canadiens si elle devenait une flottille de chalutiers-usines congélateurs. Dans un certain sens, Monsieur le Président, c'est bien à la France que revient le fardeau de la preuve en l'espèce.

#### Conclusion

Mr. President, you will probably be glad to know that at this stage I intend to make some concluding remarks in English. I want to make those remarks, if I may, on the somewhat broader basis than I have in the preceding analysis because while the dispute centres around the permitted activities of "La Bretagne", it touches something more fundamental. What is the nature and extent of the guarantees accorded to Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers in article 4(b) in particular, in the

application of Canadian fishery regulations under article 6 of the Agreement?

We say that the guarantees were not really intended to be given for the benefit of specific vessels. Vessels have no soul. Vessels are generally not legal persons. Having in mind the opening words of article 4, the real object of the guarantee was to benefit the community of Saint-Pierre-et-Miquelon and its inhabitants. The purpose was to give to that community, through the agreement with France, certain assurances with respect to Gulf fishing. It was a fishery in which its inhabitants might be expected to engage on a limited basis, because the proximity of the islands to the Gulf and because of some history of trawler activity of the preceding decade.

Within the limits of number -- ten -- and length -- 50 metres -- a right was given in favour of the Saint-Pierre-et-Miquelon vessels to continue that limited fishery and to do so, in my submission, as if they were vessels from Canadian fishing communities. Saint-Pierre-et-Miquelon vessels are entitled to treatment at least as good, but we say no better than, their Canadian counterparts.

As a practical matter, how does one establish a yardstick in the light of the words of the treaty? And we are here, Mr. President, because obviously they must be ambiguous to a certain extent, because there is a disagreement. How are we to interpret those words? What

are the practical realities lying behind it? And Mr. President, I suggest that the practical realities are reflected when you ask what are the real Canadian counterparts at Saint-Pierre-et-Miquelon. That is a question which the Agreement responds to as being Canadian trawlers, but I submit to you that the reality is that the Canadian counterpart of Saint-Pierre-et-Miquelon can only be determined by examining, for example, first of all, the overall relationship of the Gulf fishery to Canadian Gulf communities and to Canadian communities outside the Gulf. For Saint-Pierre-et-Miquelon is indeed outside the Gulf.

And secondly, looking at the social and economic factors common to both Saint-Pierre-et-Miquelon and the Canadian Atlantic communities, an examination of events following the signing of the Agreement in 1972 reveals that Saint-Pierre-et-Miquelon vessels, though not entitled to better treatment, are in fact in a privileged position. Canadian vessels based outside the Gulf have no comparable security of access, and indeed during the late 1970's most Canadian communities outside the Gulf with a long history of involvement in, and dependency upon, the Gulf fishery, were forced by Government policy to abandon that association in the face of reduced fish stocks and out of consideration of the needs of the many fishing communities in the Gulf dependent on those Gulf stocks.

We can better appreciate the position of Saint-Pierre-et-Miquelon relative to these Canadian fishing communities outside the Gulf, and whose trawlers may still have access to the Gulf, by comparing their

respective landings of cod. Simply put, Saint-Pierre-et-Miquelon fares much better than any of the Canadian extra-Gulf communities: over the last five years since 1980 through 1984, Saint-Pierre-et-Miquelon's average Gulf cod landings were, with the exception of one community, at least double those of any other Canadian community outside the Gulf.

One may also make comparisons with Canadian communities inside the Gulf, whose communities have a total dependence on the Gulf fishery, there being no other they can prosecute. Smaller vessels are incapable of leaving the Gulf and the few large trawlers based in the Gulf have no allocations outside the Gulf. Thus they are without the advantages of Saint-Pierre-et-Miquelon, whose vessels do fish outside the Gulf. And here, Mr. President, we talk not of 6,000 people, but of tens of thousands of people: not of one or two communities, but of hundreds of towns and villages, many of which have had a long association -- as long as, and sometimes longer, than Saint-Pierre-et-Miquelon. It is a very old fishery, and the Gulf, as you have been told, originally bore no national lines. The Gulf fishery for those communities in the Gulf is not an auxiliary or secondary fishery, as it is for Saint-Pierre-et-Miquelon. It is the only fishery. And you will have undoubtedly seen, in our book of illustrations which accompanied our Memorial, a graphic illustration of the number of towns and villages and fish plants within the Gulf that are dependent on that fishery.

Mr. President, by virtually any criteria, the degree of dependence on the fishery by Canadian



communities, both inside and outside the Gulf, is far greater than that of Saint-Pierre-et-Miquelon. For most Canadian fishing communities the fishery is the main or the exclusive source of employment and income. Such is not the case with Saint-Pierre-et-Miquelon.

But I do not want to put it on the basis that somehow or other Saint-Pierre-et-Miquelon ought to be disadvantaged. All of these communities are Atlantic communities. One of them is a French community. And if, Mr. President, you looked at the slides we saw the other day, and you took away the one of the Place de Général de Gaulle, they would represent literally any one of a hundred communities all along those inhospitable coasts which constitute the Gulf shore of Quebec, of New Brunswick, of Newfoundland. And so in these circumstances it is inexact, I suggest, to say the least, as did the Agent for France on Wednesday, that Canada's real object was to exclude Saint-Pierre-et-Miquelon vessels from the Gulf. We are seeking, as we say we have the right to do, to apply in respect of the community of Saint-Pierre-et-Miquelon the same rules for the Gulf fishery as are applicable to Canadian fishing communities.

In these circumstances one can then ask whether, in the light of the 1972 Agreement, it is fair and just in the sense of according with the object and purpose of that Agreement -- it is fair and just, not only to Saint-Pierre-et-Miquelon and its inhabitants, but to the neighbouring Canadian communities and their inhabitants, to allow a Saint-Pierre-et-Miquelon vessel, "La Bretagne"



-- and potentially nine others -- to do that which Canadian vessels cannot. One must ask whether that would be really equal footing, or whether, in fact, it would be an addition to what is already privileged status, and, we say, not intended to be conveyed by the words of the Agreement as a whole.

That, Mr. President, is the practical light in which I suggest this matter, and especially Articles 4(b) and 6, must be viewed. And in my respectful submission there can only be one conclusion - that the words of the Agreement and the equities involved coalesce and that the interpretation we have advanced to the Tribunal is the correct one. Merci, Monsieur le Président.







DECLARATION DE CLOTURE DE L'AGENT DU CANADA

6 JUIN 1986

Monsieur le Président, Messieurs les Arbitres, je ne reprendrai pas dans cette déclaration de clôture les arguments développés par le Canada; ceux-ci vous ont été soumis dans nos écritures, et ils vous ont été présentés oralement ces deux derniers jours. Je souhaite simplement dire quelques mots sur quelques points qui nous apparaissent d'une importance particulière.

À première vue, le différend qui oppose la France et le Canada revêt un caractère mineur, et surtout technique. En réalité, ce différend soulève une question de principe qui est, pour le Canada, d'une importance fondamentale -- et c'est sur cette question de principe fondamentale que les positions des parties reposent, semble-t-il, sur des hypothèses radicalement différentes.

Le Canada part de la prémisse qu'il détient sur le golfe du Saint-Laurent, en vertu du droit international contemporain, les pleins droits de l'État côtier au regard des eaux soumises à sa juridiction, et que ces droits ne sont limités à l'égard de la France que par les dispositions de l'Accord de 1972. Interprété correctement, l'Accord de 1972 est parfaitement compatible avec le droit international, car les obligations assumées par le Canada n'affectent pas le droit qu'il détient de protéger tant

ses intérêts en matière de conservation que ses intérêts économiques et sociaux dans l'exercice de sa juridiction exclusive en matière de pêche dans le golfe du Saint-Laurent.

La France, pour sa part, adopte une interprétation toute différente des droits qu'elle retire de l'Accord de 1972. C'est une interprétation qui a pour effet de priver le Canada du droit qui lui est essentiel en tant qu'État côtier, de déterminer en fonction de ses propres besoins les politiques qui seront appliquées à l'exploitation des ressources situées dans le golfe.

Il est difficile d'échapper à la conclusion que la thèse de la France repose nécessairement sur le postulat que l'Accord de 1972 confère ses droits au Canada. Car, sans ce postulat, dans quelle position se retrouve la France?

Si le Canada détient effectivement la juridiction de pêche exclusive de l'État côtier sur les eaux du golfe du Saint-Laurent, il incombe à la France de démontrer que le droit du Canada de réglementer les activités de traitement à bord des bateaux étrangers a été expressément limité ou aboli par l'Accord de 1972. Où se trouve cette démonstration?

Certainement pas dans la thèse qu'elle défend de l'adaptation de ses droits historiques. D'abord, elle a renoncé expressément à ses droits dans l'Accord de 1972, et ensuite, même s'ils existaient, on se demande bien

comment ils pourraient enlever au Canada le droit de réglementer le filetage en mer.

Partant toujours du principe que le Canada exerce toujours de façon normale les pouvoirs qui lui reviennent en tant qu'État côtier, la thèse française selon laquelle l'expression "pied d'égalité" n'est pas une clause de "traitement national" mais une clause d'accès n'amène pas la France beaucoup plus loin. Car la France verrait alors ses droits se restreindre à ceux que lui donne l'article 6 de l'Accord, c'est-à-dire à la non-discrimination de fait ou de droit dans l'application des règlements de pêche canadiens.

De la même façon, la position de la France sur la portée du pouvoir de réglementation du Canada ne peut se soutenir qu'à partir du postulat que l'Accord de 1972 est source de droit pour le Canada. Pourquoi autrement le Canada ne pourrait-il exercer son pouvoir réglementaire qu'aux fins de conservation? Ce n'est pas ce que dit l'Accord de 1972. Ce n'est pas non plus ce que dit la législation canadienne, elle dit le contraire. Et la pratique des autres États démontre le contraire, puisqu'ils contrôlent la transformation des prises des États étrangers dans leurs zones de pêche.

Voilà quelques exemples des conséquences de l'argument de la France si, comme c'est le cas, les pouvoirs du Canada lui sont inhérents en tant qu'État côtier et sont simplement limités par l'Accord de 1972. Il y a d'autres conséquences, mais je n'y reviendrai pas. Or,



nulle part la France n'a démontré le seul point sur lequel repose tout l'édifice de son argumentation, à savoir que l'Accord de 1972 ôte au Canada son droit, en tant qu'Etat côtier, de réglementer le filetage à bord des bâtiments étrangers dans les eaux du golfe du Saint-Laurent.

Monsieur le Président, la décision du Canada d'assortir la licence délivrée à "La Bretagne" d'une condition lui interdisant de fileter ses prises à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent n'excède pas ses droits en tant qu'Etat côtier, et elle est pleinement compatible avec les obligations qui lui incombent en vertu de l'Accord de 1972.

Le Canada a pris cette décision dans l'exercice de sa juridiction exclusive au regard de la pêche, en tenant compte à la fois des impératifs de conservation et de gestion des ressources et des facteurs économiques et sociaux qui s'appliquent à la pêche du golfe.

L'interdiction du filetage n'est pas contraire aux dispositions de l'article 4(b) de l'Accord de 1972, puisqu'elle s'applique aux chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon, comme elle s'applique aux chalutiers canadiens.

Le Canada n'a pas non plus contrevenu aux dispositions de l'article 6. C'est en vertu des pouvoirs que lui confère le Règlement sur la protection des pêcheries côtières que le Ministre des Pêches a décidé d'assortir d'une restriction la licence délivrée à "La Bretagne".

La France était parfaitement au courant du système de licences en vigueur au Canada, des pouvoirs dévolus au Ministre et du fait que les licences de pêche ne pouvaient être assorties de conditions portant sur les activités de traitement à bord des navires. La France n'ignorait pas non plus la politique du Canada à l'égard du filetage à bord des bateaux canadiens. L'obligation de non-discrimination que fait l'article 6 est pareillement respectée.

Enfin, Monsieur le Président, la décision du Canada ne prive pas la France du droit de pêche qu'elle tient de l'article 4(b) pour le bénéfice de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les chalutiers-usines congélateurs assurent un type particulier d'opérations de pêche; ils ne sont pas le résultat d'une évolution inéluctable des techniques de pêche. Les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon peuvent continuer à exercer leur droit de pêche dans le golfe en vertu de l'article 4(b) en y exploitant des chalutiers de pêche fraîche comme ils l'ont fait jusqu'à présent. Saint-Pierre-et-Miquelon peut aussi exploiter des chalutiers-usines congélateurs dans les eaux situées à l'extérieur du golfe du Saint-Laurent. "La Bretagne" y pêche déjà avec succès. La décision du Canada n'impose pas de contrainte déraisonnable à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui peut continuer à bénéficier de l'application de l'article 4(b), mais un article 4(b) tel qu'il a été conçu dans l'Accord de 1972.







DÉCLARATION DE L'AGENT DU CANADA

12 JUIN 1986

Monsieur le Président, au premier tour des plaidoiries, la France a pour l'essentiel réitéré la position qu'elle avait déjà exposée dans ses mémoire et contre-mémoire. Au deuxième tour, par contre, la position française a été riche en éléments nouveaux, que nous avons examinés dans le temps limité dont nous disposions.

Il nous paraît utile à ce stade de dégager très brièvement des très nombreuses considérations qui ont été soumises au cours de la plaidoirie, les éléments du différend qui revêtent pour nous une importance particulière. Un de ces éléments se dégage de façon très claire et très nouvelle, il s'agit de l'étendue des pouvoirs de l'État côtier. Le Canada est toujours parti du principe que l'État côtier détient dans la zone où il exerce sa compétence exclusive des pouvoirs étendus qui comprennent en particulier celui de réglementer le filetage en mer. Cette position nous semblait ressortir clairement de nos écritures. Mais quoiqu'il en soit, en ce deuxième tour des plaidoiries, la partie française s'est opposée sur cette question à la partie canadienne. Et c'est là naturellement pour nous un élément fondamental.

Il s'agit ensuite de savoir si la position des parties est conforme aux droits et obligations qu'elles tiennent de l'Accord de 1972, et plus particulièrement de ses articles 4(b) et 6. Le lien avec la première question que j'ai soulevée me paraît évident, et je n'y reviendrai pas immédiatement, mais cette seconde question soulève également, indépendamment, deux catégories de problèmes.

Il y a en premier lieu les problèmes de stricte interprétation des textes des articles 4(b) et 6. Pour le Canada, les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon ont des droits et obligations égaux aux chalutiers canadiens en ce qui concerne les conditions de pêche, et sont soumis aux règlements de pêche canadiens tels qu'ils sont vus par le Canada; il semble que pour la France, au contraire, ces chalutiers aient un droit d'accès à la pêche dans le golfe sans autre restriction que les règlements de pêche canadiens tels qu'ils sont interprétés par la France.

La deuxième catégorie de problèmes soulevée par l'interprétation de l'Accord de 1972 est de savoir si les deux parties -- la France et le Canada -- entendent appliquer les articles pertinents de l'Accord -- et je pense surtout cette fois à l'article 4(b) -- d'une manière conforme à leur objet: il s'agit ici à la fois de définir l'intention de ces dispositions et aussi d'examiner le contexte du différend, d'examiner les faits.

Je me suis permis de récapituler brièvement ces éléments, Monsieur le Président, parce qu'il se retrouveront, sous une forme ou sous une autre, dans



chacune des présentations de la positions canadienne au second tour. Avec votre permission, la partie canadienne se propose de procéder comme suit.

Cet après-midi, Me Smith commencera par rappeler brièvement le contexte historique et géographique pertinent au problème. Le professeur McRae abordera ensuite un certain nombre de questions de fait en vue de réfuter certaines affirmations de la partie française. Demain matin, Me Smith traitera des questions relatives à l'article 6 et au droit interne canadien. Je reviendrai demain après-midi sur les questions de droit international qui n'auront pas encore été traitées, pour enfin conclure la présentation de la position canadienne. Je ne suis pas en mesure à ce stade, Monsieur le Président, de vous donner une évaluation très certaine de la durée de chacune des plaidoiries, mais l'ensemble ne dépassera certainement pas le temps qui nous est alloué.







ORAL STATEMENT BY MR. T.B. SMITH  
(Historical and geographic background)  
JUNE 12, 1986

Introduction

Merci, Monsieur le Président. This whole dispute centres around the interpretation of the provisions of an Agreement between France and Canada which concerns Saint-Pierre-et-Miquelon and it may not be an earth-shattering agreement, but it is an important one, both to the inhabitants of Saint-Pierre-et-Miquelon and to the inhabitants of Canadian coastal communities. And I venture to suggest that what we are all here for is to determine -- ask the Tribunal to determine -- what the true meaning of the disputed provisions of this "contract" -- and that is the word used by the Agent of France the other day -- really mean. I would put it, perhaps, slightly differently: what can we infer the parties by their words intended to do, had they been faced with the problem today.

Now having that in mind, what I propose to do for just a very few minutes and in a sense I hope it will save some time, is to go through with the Tribunal, with a very broad brush, some of the basic historical and geographical factors which, in my submission, are important to the background to interpreting this agreement. And that is why we have the map to my right. We are not attempting to compete with the display put on

the first day by France, but we feel that this map and another that we have will perhaps assist the Tribunal in the same way that I am sure was intended the pictures that we saw were to assist the Tribunal in appreciating the facts surrounding this matter. So what I am going to deal with is what might be termed "deep background, history and geography" and then Professor McRae will be coming along very shortly to discuss the more detailed factual matters on which we join issue with France.

#### What the Arbitration is All About

Mr. President, I hope you will not regard what I have to say in the next few minutes as a sort of digression, because in my submission it is very important. The object and purpose of the Agreement which you are called upon to interpret is taken, in my submission, not only from its terms, not only from the Agreement as a whole, but also from the entire background.

And the point I want to make, in the few minutes I shall take of your time this afternoon, is that Saint-Pierre-et-Miquelon in the context of this Agreement is being treated as an Atlantic community and that it is in that light that the provisions of the Agreement and questions of Articles 4(b) and 6 ought to be determined.

And I put this on a very practical basis. The Agreement in a sense has to be ambiguous. France says one thing, we say another. To that extent it is ambiguous and to that extent it is important to understand from whence

it comes. And so, looking at these two related elements, history and geography, I just want to trace very quickly the evolution of Saint-Pierre-et-Miquelon in relation to its history, the history of the fishery on the one hand and its relationship to Canadian communities on the other.

### History

Looking at the history first. The implications of France's position, which may not have been entirely articulated, are, as I would interpret them, first of all that the focus of the history of Saint-Pierre-et-Miquelon is its association with France since the beginning of the 16th century. And secondly, that its particular role has been as a base to exploit the Gulf fishery. Its relation to those two points that I want to say a few words because we do not agree entirely with that assessment.

Saint-Pierre-et-Miquelon is and always has been a North Atlantic community whose evolution was almost exclusively determined by the existence of the rich fisheries of the North Atlantic. History and geography in their broad sweep are part of the exploitation of those fisheries, as indeed are the history and geography of most of its neighbours.

Saint-Pierre-et-Miquelon, as you are aware and as you can see from the map, is but one point on a vast coastline, and its significance has been determined more by the vagaries of imperial contest than it has anything else. As you are no doubt aware, Saint-Pierre-et-



Miquelon has not always been French. Saint-Pierre-et-Miquelon in the period 1713 to 1763 was British. Saint-Pierre-et-Miquelon was not the centre of the fishery. Before 1713 that was Placentia Bay. And in 1713 when Newfoundland was ceded, that ceased to be the centre of French fishing activity. It became Louisbourg and Cape Breton because in 1713, of course, Acadia, the mainland of Nova Scotia, was ceded to Britain. So during that period Louisbourg was the centre. So you had a fishery first of all conducted by the Basques, by the Spanish, by the Portuguese, by the French, by the English, all in this area in the Gulf, outside the Gulf, and you had Saint-Pierre-et-Miquelon from the earliest times used as were other ports as a fishing centre.

But it was only in 1763 that we begin the history of the association of Saint-Pierre-et-Miquelon directly with the fishery and the Peace of Paris and you are aware of the wording of Article VI, I shall not read it to you, but it was ceded to France to serve as a shelter to the French fishermen. And so it was from that time that Saint-Pierre-et-Miquelon evolved as a focus. But as a focus for what? Not as a focus for uniquely a Gulf fishery. It was a focus and a shelter for the Bank fishery. And the Gulf fishery was indeed carried on from Saint-Pierre-et-Miquelon, but it was not a regular primary fishery.

And as you know as well, the Treaties of 1783 and 1814, the latter concluded after another British occupation, maintained Saint-Pierre-et-Miquelon for the

same purpose, the shelter. And you have heard over the last few days a lot about the "French Shore". The "French Shore" until the 19th century had very little to do with Saint-Pierre-et-Miquelon.

The Gulf fishery was indeed carried out to some degree from Saint-Pierre-et-Miquelon, basically in the 19th century, in New England fishery, later joined by fishermen from the adjacent British colonies. So the idea of a continuous link, particularly a link as the primary focus of the Gulf fishery throughout all this time was lacking.

In the 19th century, of course, there was considerable activity in the fishery from Saint-Pierre-et-Miquelon and in the Gulf, but it was irregular. And when 1904 came, the French Shore problem was settled except for the problem of equal footing that you have had here before you in the last two weeks. After that the Saint-Pierre fishery declined. Indeed, it virtually disappeared until the 1950's when a trawler fleet operating out of Saint-Pierre was developed, which, as far as we have been able to determine, did not fish inside the Gulf until the 1960's. Again, the fishery was predominantly located outside the Gulf. Saint-Pierre looks to the Atlantic essentially. The back door is the Gulf.

Now we conclude in a very general way. And I am not trying to establish any particular point except that Saint-Pierre-et-Miquelon is, in a sense, the neighbour of Canadian communities because it has the same historical

background as a fishery. What one can conclude is that first of all it is wrong to suggest some sort of unbroken steady progression in the Saint-Pierre-et-Miquelon fishery. That fishery as it existed was never a predominantly Gulf fishery, and that conditions and external factors, as they affect all enterprises of that kind, determined the extent of the fishery.

And, so, Mr. President, my submission is that Saint-Pierre has to be taken in looking at the 1972 Agreement. What one can draw from the history is, as I have suggested, that Saint-Pierre-et-Miquelon is an Atlantic community and that was known to the negotiators and when the Parties came to the negotiating table it was against that background in 1972. And that's, I venture to suggest, from this more modest perspective -- more modest perspective -- from which to view the construction which you will have to put on the obligations in the 1972 Agreement.

### Geography

Let me turn now, briefly, to the geographical aspect. And here I want to stress practical considerations and I do that with deference, but when the Tribunal is interpreting this Agreement, it is my submission that those practical considerations must weigh in the balance. We are not talking about theory, we are talking about people; people of Saint-Pierre-et-Miquelon, who are the ones we say are intended to be benefited and the people of our communities on the Atlantic coast and in the Gulf.

So the practical considerations are, I suggest, most important.

Now when you look at the geography, Canada's Atlantic coast, what do you find? You find isolated locations. You find harsh climatic conditions. You find a poor hinterland and you find limited options for other employment. Such like Saint-Pierre-et-Miquelon. And, indeed, if I may be permitted to say, that is the essence of the fishery because -- well, development comes, and exploitation is done and river valleys and so forth and there is concentration, the essence of the fishery is separation, is dispersion. And there is very little cohesiveness.

So we have all of these communities. And we have communities, as suggested in our Memorial in the Gulf, there are 400 odd communities in the Gulf. But we also have communities on the Atlantic coast, and we have significant communities, fishing communities of comparable size in terms of fishing, or in terms of population. You can never do these things with utter accuracy, but these are important centres, not far from Saint-Pierre-et-Miquelon, on the Burin Peninsula. We have towns like Marystown, which is in here, just above Burin, Grand Bank, Fortune. And all of those communities have a problem. And I will describe it shortly. That they are the immediate neighbours of Saint-Pierre-et-Miquelon. And there are other close neighbours, Gaultois and Harbour Breton, which are in here, Ramea -- here; Burgeo; and, in Cape Breton, Louisbourg, Petit de Grat, all centres of

considerable fisheries, which are not directly comparable in terms of necessarily of size, of catch or vessels. You can make some comparisons, but it starts to break down when you go into the details, but they are all Atlantic communities and they all have economic and social problems arising from the fishery. And in the Gulf, we have all of the communities. And we will show you in a moment our smaller map, but we have two large communities in the Gulf: Souris and Prince Edward Island, the eastern end of Prince Edward Island, and Cap-aux-Meules and the Magdalen Islands.

We have identified in the first round some of the problems and I am not going to repeat them now, but we talked then about cod landings and we talked about the limited resources of the Gulf. What we also have made clear, in our pleadings, is that there is essentially a barrier to our trawlers from outside the Gulf, entering the Gulf, because of horsepower limits. And against that, of course, we have Saint-Pierre-et-Miquelon vessels which, within a certain length and within a certain number, are allowed to enter the Gulf. But that has a very serious effect on our communities in the Burin Peninsular, whose fishing activities and plant employment have declined dramatically because of the restrictions which have been put upon the fishing in the Gulf. And there are, of course, Canadian restrictions, but put upon them for conservation purposes the Gulf fishery.

And then, and perhaps it's a good time to look at the other map, which is within your... There are a

series of maps, as you will know, Mr. President, in this document and one of them is this map which simply details, without giving names for all of them, the Gulf communities and the fish plants. And in the Gulf, as we said in our Memorial, there are 25,000 fishermen and there are 6,000 groundfish vessels of a total of 11,000. And most of those vessels are small vessels. Indeed, 99% of them are less than 65 feet. And so you can well imagine that dividing up that fishery among all those competing Canadian clans -- and most of them are Canadian -- dividing up that fishery is not only difficult, but results, in many cases, in fishermen with very low derisory incomes.

And how does that square with Saint-Pierre-et-Miquelon? Well, we heard the first day from Monsieur Leurquin that there were 52 inshore fishermen on Saint-Pierre-et-Miquelon, there were 64 crew on the four wetfish trawlers -- that is, if the "Marmouset" is included -- and there were 31 on "La Bretagne", most of which, as was indicated, are not native Saint-Pierrois. But taking that whole total, you have 147: and the total landings, we were told, were in the neighbourhood of 12,000 tonnes. If one were to apply a similar approach in the Gulf fishery alone and take an average, fisherman to catch, our Gulf fishermen would be getting about one-eighth of what Saint-Pierre-et-Miquelon fishermen are getting.

Very few trawlers operate from Gulf ports. As I indicated there is only Souris in Prince Edward Island, and Cap-aux-Meules in the Magdalen Islands. Essentially



we have got about 470 fishing ports, and it is basically -- what has been termed in relation to Saint-Pierre-et-Miquelon -- an artisanal type of fishery, by and large.

The two communities that are of any size have industries broadly similar to that of Saint-Pierre. If one just takes one, for example -- and again I am not putting this as any direct comparison -- there are six groundfish trawlers operating out of Cap-aux-Meules on the Magdalen Islands. There is a fish plant, not dissimilar to that of Interpêche, and there is unemployment, as there is unemployment in Saint-Pierre-et-Miquelon. The unemployment rate is the same as that given to you by Monsieur Leurquin the other day, but the figure he gave you did not include the public sector in Saint-Pierre-et-Miquelon, which is a very sizeable number. And the real figure ends up to be, in terms of the relationship, the overall unemployment rate is double in that community to that which it is in Saint-Pierre-et-Miquelon.

All I am saying at this juncture is that there are very real economic and social hardships in Atlantic Canada, and particularly in the Gulf. And in these fishing communities -- for whom Canada is responsible, as France is responsible for Saint-Pierre-et-Miquelon -- it is important to bear in mind the relativities involved. All of these communities are essentially the same, with essentially the same kind of history, essentially the same geographic background, essentially the same problems.



## Conclusion

The purpose of my submission to you this afternoon is really to say that when you come to the interpretation of the obligations in the Agreement, I think it is important to remember that basic similarity, because it was against that background that the 1972 negotiators sat down, and I suggest that it is against that background -- if they had known of the conditions, the problem of "La Bretagne" -- that one has to ask oneself, what would they have said. And we say, of course, that the factors that I have described favour the approach which we have suggested ought to be adopted, in respect of the interpretation of the Agreement.

We are not suggesting in any manner that Saint-Pierre-et-Miquelon should not be a viable community, but it is not entitled, we say, to better treatment than our comparable Canadian communities. And all we have done with our regulations is exactly what France is entitled to do with respect to the waters around Saint-Pierre-et-Miquelon -- apply our regulations to the activities of "La Bretagne" in the Gulf of St. Lawrence, in the exercise of its right to fish as an S.P.M. vessel. And that we say is practical, real and equitable. Thank you, Mr. President.







ORAL STATEMENT BY PROFESSOR D.M. MCRAE

12 JUNE 1986

Mr. President, Members of the Tribunal, my presentation this afternoon will be concerned with factual elements in this dispute. In doing so, I will be providing the rebuttal of the Government of Canada to arguments advanced by France, particularly in the statements of Senator Plantegeest, M. Leurquin and Professor Coussirat-Coustère, in the first round. And I shall also refer to the statement of the Agent for France in the second round.

Mr. President, there are two aspects of France's arguments that will be addressed in this statement. They are, first, the implication that Canada acts unreasonably in applying its prohibition against the operation of factory freezer trawlers in the Gulf to vessels registered in Saint-Pierre-et-Miquelon; and second, that the restriction on the operation of factory freezer trawlers in the Gulf deprives France of its ability to exercise its right to fish under Article 4(b) of the 1972 Agreement, or prevents Saint-Pierre-et-Miquelon from fulfilling certain economic objectives.

I will show that the prohibition of factory freezer trawlers from operating in the Gulf under Article 4(b) is necessary for the proper management of the Gulf

fishery, because of the implications for biological conservation as well as for economic and social reasons. I will also show that France is not deprived of its ability to exercise its right to fish under Article 4(b) and that no economic hardship is caused to Saint-Pierre-et-Miquelon from the prohibition of "La Bretagne", or of any other Saint-Pierre-et-Miquelon registered factory freezer trawlers, from operating in the Gulf.

Mr. President, I shall deal first with the conservation aspects of the prohibition of "La Bretagne" from operating in the Gulf -- the argument being that factory freezer trawlers take more fish, which leads to demands for higher quotas and thus creates pressure on stocks. France has made, as we understand it, two arguments on this point.

First, France claims that "La Bretagne" has a fishing capacity no different from an existing wetfish trawler. (I refer to the oral argument of Professor Coussirat-Coustère on June 3, PV/2, p. 102, and to the argument of the Agent for France last Tuesday, PV/7, p. 32.)

And second, France argues that "La Bretagne" would fish to a quota and that its activities would be monitored by a Canadian observer on board. Provided that it does not exceed that quota, France says, then it poses no harm to stocks and no threat to Canada. (This was the argument made by Professor Coussirat-Coustère on June 3, (PV/2, p. 102-103, 110-111).)

Mr. President, in order to provide a background for our response to these arguments I should recall the particular environment in which this dispute takes place. We are dealing with the fishery in the Gulf of St. Lawrence -- not the fishery elsewhere in Canadian waters -- and the impact that "La Bretagne" or a further 9 factory freezer trawlers would have must be measured in terms of the Gulf fishery, that is the Gulf ground fishery. In this regard, I would remind the Tribunal of what we said at paragraph 20 of the Canadian Memorial: there are insufficient resources available in the Gulf to support the fleet of Canadian vessels already based there. As I mentioned in my statement on 6 June, the existing groundfish vessels in the Gulf have a capacity to catch twice the total allowable catch of Gulf groundfish stocks. This overcapacity underlines the measures taken by Canada to reduce the presence of Canadian non-Gulf based vessels in the Gulf fishery.

Now this situation is unlikely to change, either overnight or in the long term. The total allowable catch for cod, which is the stock taken by French vessels in the Gulf, is fully allocated and fully utilized. There will be some alleviation of the situation in 1987 with the withdrawal of the French metropolitan fleet from the Gulf but this will not reduce the problem of over-capacity in any significant way. This is an important part of the background of the Gulf fishery against which the impact of "La Bretagne" must be assessed.

I turn, therefore, Mr. President, to the question of the "fishing capacity" of "La Bretagne". The



position of France is that there is no necessary relationship between filleting at sea and fishing capacity. As we were told by the Agent for France on Tuesday "La Bretagne" has no greater fishing capacity than other Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers. I quote from page 32 of PV/7: "'La Bretagne" est un navire qui a la même capacité de pêche qu'un chalutier de pêche fraîche."

First, as to the question of principle; is there a "necessary relationship" between filleting and fishing capacity? The answer is quite simply, yes. Anything that enables one vessel to take more fish from the sea than another vessel during the fishing season gives that vessel a greater fishing capacity. Thus, net sizes, horsepower, hold capacity, efficiency of machines for heading, gutting or filleting fish, all affect a vessel's fishing capacity -- that is, all affect its ability to catch more fish than another vessel.

How, then, does filleting at sea increase the ability of a vessel to catch more fish? The answer is really related to the length of time the vessel can spend at sea and the amount of fish that can be stored on the vessel before it has to return to port. The process of filleting involves retaining one third or less of the fish as the filleted product and discarding the remainder. This remainder is either made into fish meal or it is discarded. We understand from France's Memorial (para. 87) that "La Bretagne" has no capability for making fish meal and accordingly it throws overboard the remains of the fish after filleting.

Now, Mr. President, if a vessel has to store on board less than one third of the total quantity of fish caught each time it fills its net, it has an advantage over an equivalent sized vessel which has to store in its hold the whole or gutted fish. Moreover, since the factory freezer trawler has frozen its catch already, it can stay at sea until its hold is filled. A wetfish trawler, on the other hand, stores its catch on ice, and must return to port to unload its catch between every 8 and 12 days, whether or not its hold is full, otherwise the catch will deteriorate and may become unmarketable.

Thus, Mr. President, the increased fishing capacity of a factory freezer trawler over a wetfish trawler is related to the ability to store more fish on board and the ability to stay on the fishing grounds much longer than a wetfish trawler which has to make regular trips back to port.

Now I am not suggesting that one can make a simple calculation on how much greater fishing capacity a factory freezer trawler has, because this depends on factors particular to each case. But the general proposition remains. The fact that it retains on board a quantity of fish equivalent to one third or less of the catch taken from the water, and the ability to stay at sea longer, gives a factory freezer trawler the opportunity to catch more fish than an equivalent-sized wetfish trawler. There is, therefore, a direct relationship between filleting and fishing capacity.

Now, how does this affect "La Bretagne"? We are, Mr. President, somewhat at a disadvantage in dealing with this question, for while France has made a series of affirmations during its written pleadings and in these oral proceedings, it has not always backed these affirmations up with facts that can be subject to verification. Moreover, the statements of fact appear to us to be incomplete and at times contradictory. I shall refer to particular instances during the course of this statement.

Mr. President, France has argued that "La Bretagne" has the same fishing capacity as "La Goélette" and "La Normande", the more modern of the wetfish trawlers in the Saint-Pierre-et-Miquelon fleet. They are, it was said by Professor Coussirat-Coustère, of the same length, the same horsepower; they have the same trawl and the hoist which lifts the trawl from the sea is also of equivalent power (PV/2, p. 101). On Tuesday, the Agent for France stated that "La Bretagne" and "La Normande" "ont des caractéristiques physiques tout à fait identiques" (PV/7, p. 13).

The reality, I suggest, Mr. President, is that the similarity between "La Bretagne" and other Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers goes little beyond length -- and equal length does not mean equal fishing capacity. The silhouettes of the vessels provided by France demonstrated one variable only -- length. They do not show, for example, that "La Bretagne" is approximately 1/3 wider than "Croix-de-Lorraine".

The figures attached to the silhouettes of fishing vessels caused some difficulty. The horsepower on those figures for "La Bretagne" is 2,500 and for "La Normande" it is 2,000. This is a 25% increase, hardly an equivalent. The Agent for France gave a different figure in his statement. He referred to "puissance à l'hélice" where the difference between the vessels is less. But the point is that horsepower is an important factor in determining fishing capacity and there is a significant difference in this regard between "La Bretagne" and the existing Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers. You may have also noticed on that sheet that the horsepower of the "Victor Pleven", the largest French vessel on the page of silhouettes, was only 200 c.c. greater than "La Bretagne". Yet the "Victor Pleven" is 89.9 metres in length. "La Bretagne" appears to be a very powerful vessel for its size. Nevertheless, France has conveyed the impression that the horsepower of "La Bretagne" is essentially equivalent to that of the Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers.

Mr. President, we noted France's statement that "La Bretagne" uses the same trawl as wetfish trawlers, (PV/2, p. 101) and we assume that this means the same size of trawl. The added horsepower of "La Bretagne" would certainly give it the capacity to fish with a larger trawl than the Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers use, and would enable it to tow that trawl at greater depths. But we are not clear on that particular point in view of the statement simply that it uses the same trawl.

France has also stated that "La Bretagne" catches less fish each day than a wetfish trawler. The problem, according to France, is that "La Bretagne" is unable, when catch rates are high, to fish and fillet at the same time. The catch must be processed and stored before the next catch can be brought on board.

The Agent for France explained this in the following way: under good conditions a Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawler can catch at the rate of 32 tons of fish per day. "La Bretagne" can produce only 8.5 tonnes of fillets each day. Using what he described as "the standard Canadian conversion factor" of 3.2, the Agent for France converted 8.5 tonnes of fillets into 27 tonnes of round weight -- less than the daily catch of a wetfish trawler.

Mr. President, there are several aspects to this calculation that concern us. First, the figure for catch rate of the Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers is inconsistent with the other information provided in France's pleadings. In describing its wetfish operations in his statement of June 4, the Agent for France stated that the catch for each trip was about 200 tonnes. It varied, he said, between 190 and 240 tonnes. That is from the Procès-Verbal 3, page 72. He also stated that each trip lasted between 10-15 days and that is from Procès-verbal 3, pages 81-82. Two hundred tonnes over an average trip of 10.5 days, allowing for steaming time, would suggest a catch rate of approximately 19 tonnes per day, not 32 tonnes.

Secondly, the Agent for France determined "La Bretagne"'s catch rate by converting from filleted product to round weight on the basis of a conversion factor based on average on-shore processing. Since the yield of filleted product at sea is less, due to the cramped conditions on board and unstable sea conditions, the result based on the use of a conversion factor for filleted product on-shore could be as much as 25% too low. But why, Mr. President, didn't France simply give us the figure for "La Bretagne"'s catch rate based on actual fishing experience? France gave us such a figure for its wetfish trawlers; it presumably has that figure for "La Bretagne" but it did not provide it to us. In fact, the figure of 8.5 tonnes is the only information provided by France about that vessel's real fishing capacity.

Mr. President, France's figure of 8.5 tonnes of filleted product per day for "La Bretagne" stands in contrast to "La Bretagne"'s actual freezing capacity, which according to "La Pêche Maritime" is 30 tonnes of filleted product a day ("La Pêche Maritime", no. 1281, 20 décembre 1984, p. 708, Annex 32 to Canadian Memorial). 30 tonnes, Mr. President, not 8.5. Can "La Bretagne" really be operated in such an inefficient way? This, Mr. President, is the vessel that was labelled by "La Pêche Maritime" in 1984 as "le plus moderne chalutier-usine congélateur du monde" (20 octobre 1984, p. 547, Canadian Memorial Annex 31). Can it really be part of "une évolution inéluctable" if it is so inefficient? I suggest, Mr. President, that there are just too many gaps and unanswered questions in the information we have in



support of the arguments that "La Bretagne" has the same fishing capacity as the Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers.

There is, however, a further point. France passes over lightly what is perhaps the single most important factor in assessing the fishing capacity of "La Bretagne" -- its storage capacity. The Agent for France noted on Tuesday that although the hold of "La Bretagne" was smaller than that of "La Normande", its storage capacity was higher. He said "il est clair que la capacité de stockage est élevée bien que la cale soit plus petite" (PV/7, p. 13). But he did not go further to point out how much higher that capacity was. Even if we were to use the on-shore processing conversion factor referred to by France, the storage capacity -- that is the factor of 3.2 -- of "La Bretagne" would be as much as 1,900 tonnes of round weight or more, about three times the storage capacity of the largest Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawler. And it has six times the storage capacity of the smallest, "Croix-de-Lorraine", basing that on the figures provided together with the silhouettes by France.

Mr. President, as we see it, France has simply not provided evidence that would support its contention that because of limitations in the efficiency of its ability to fillet its catch, "La Bretagne" is no more efficient than a Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawler. In some respects the vessels are similar. On the key question of storage capacity the difference is striking.



This difference in the capacity of these vessels is reflected in what France described in its Memorial as "La Bretagne"'s expectation of its catch in the Gulf. This is from the French Memorial, paragraph 100. This amounted to 2,000-3,000 tons, and as I explained in the first round, this is more than twice of what each of the existing Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers take, and if the upper limit of 3,000 tons is used, as much as the three trawlers combined generally take each year in the Gulf. In his statement on Tuesday, the Agent for France said that this figure for "La Bretagne" in the Gulf had nothing to do with capacity -- it simply represented a part of a fishing plan, according to which "La Bretagne" might fish more in the Gulf and the wetfish trawlers might fish less. But whether these figures represent a "plan de pêche" (PV/7, p. 23) or merely the desire of the owners of "La Bretagne" does not really matter. They still constitute an assessment of what "La Bretagne" is expected to catch and hence it is a measure of that vessel's capacity under the conditions anticipated in the Gulf.

In indicating that "La Bretagne" would not lead to an increase in fishing capacity in the Gulf, the Agent for France said, and in order to spare you having to listen to my pronunciation, I will translate this section. I quote from Procès-Verbal number 7, page 41:

It is thus at the very least excessive to assert that, at the very moment when nine large capacity vessels based in Metropolitan France have just withdrawn definitively from the Gulf of St. Lawrence, that the introduction of one,

or even several under 50 metre trawlers from Saint-Pierre et Miquelon, could ipso facto lead to an increase in the French fishing effort, particularly in the Gulf of St. Lawrence.

Mr. President, the full meaning of this statement depends upon what is meant by "an increase in French fishing effort." If it means an increase in effort beyond the previous fishing effort of both metropolitan French and Saint-Pierre-et-Miquelon fishing combined, then it obviously anticipates a significant increase in fishing effort by Saint-Pierre-et-Miquelon vessels. In practical terms this would mean an increase from approximately 3,000 tonnes up to around 20,000 tonnes before there was any "increase" in fishing effort.

If, on the other hand, it was meant by the term "French fishing", fishing only by Saint-Pierre-et-Miquelon vessels, then "La Bretagne" would only be able to take its 2,000-3,000 tonnes if the Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers were excluded from the Gulf. In this regard, I suggest, Mr. President, it appears that France's position is at best obscure.

Mr. President, France's statement that "La Bretagne" would expect 2,000-3,000 tonnes in the Gulf confirms Canada's apprehensions about the potential fishing capacity of "La Bretagne" or of any other factory freezer trawler under 50 metres that France might wish to have fish in the Gulf under Article 4(b). France's arguments in these oral proceedings have not dispelled those apprehensions. In short, Mr. President, we are not

convinced that factory freezer trawlers under 50 metres in length have the limited fishing capacity claimed by France. Modern vessels of this nature have the ability to take catches equivalent to those of their larger predecessors. And we are mindful of Article 4(b) which makes provision for ten vessels registered in Saint-Pierre-et-Miquelon to fish in the Gulf.

I turn now, Mr. President, to a second argument raised by France -- that "La Bretagne" would fish to a quota and that observance of this quota would be monitored by the presence of a Canadian observer on board the vessel (PV/2, pp. 102-103, 110-111).

Mr. President, this argument misconceives the essential concern that Canada has with regard to capacity and quotas. That misconception, I think, was also evident in the statement of the Agent for France on Tuesday when he said that the desire of Interpêche to use "La Bretagne" more in the Gulf, and I quote, "ne touche en rien les quotas qui avaient été alloués." PV/7, page 24. But, Mr. President, Canada's concern is not with the quotas that have been allocated in the past, nor does it anticipate major problems of compliance once quotas are set. Canada does have observers on board Saint-Pierre-et-Miquelon vessels in the Gulf and in the past, compliance by these vessels with the overall French quota has not been an issue between Canada and France. In this regard, I would point out, however, that Canada's experience with observers on factory freezer trawlers suggests that France's arguments about the ease of

estimating catches on board such vessels, thereby providing a greater guarantee to Canada against overfishing, are really illusory (PV/7, p. 21).

But the real issue regarding quotas, Mr. President, as I pointed out in my statement on June 6, concerns the implications for the future setting of quotas for Saint-Pierre-et-Miquelon vessels in the Gulf, in the light of the expiry of the quota set under the 1980 Procès-Verbal.

Mr. President, France has implied, through its arguments on the capacity of "La Bretagne", that its claim to a right to operate factory freezer trawlers in the Gulf does not mean that it would claim that it should be entitled to higher quotas than it has for its wetfish trawlers. Here, I must admit, we have some difficulty in understanding the relationship of the different elements of France's argument. Professor Coussirat-Coustère implied that "La Bretagne" would not need any more fish than a Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawler. Mr. Leurquin, on the other hand, spoke of the need to support and expand the fisheries economy of the islands. But a fisheries economy improves or expands not by catching the same quantity of fish, but by catching more fish. So that while Professor Coussirat-Coustère was somewhat reassuring, what Monsieur Leurquin said throws the matter into doubt. And that doubt is added to by a simple question of economics: why would a French commercial enterprise purchase a factory freezer trawler at greater cost than a wetfish trawler, if not to avail

itself of one of the greatest economic advantages afforded by factory freezer trawlers -- the ability to catch more fish?

Mr. President, I think that it is clear that there is enormous potential for controversy each year over quotas for Saint-Pierre-et-Miquelon vessels if "La Bretagne" is permitted to operate as a factory freezer trawler in the Gulf. For if France has a right under Article 4(b) to operate "La Bretagne" in the Gulf, then it has the right, in accordance with that article, to operate ten factory freezer trawlers in the Gulf. These vessels would be entering a fishery in which the Canadian fleet is already characterized by over-capacity. Any accommodation of the expectations of ten Saint-Pierre-et-Miquelon factory freezer trawlers could only be made through raising the total allowable catch -- with serious implications for the conservation of the resource -- or through reducing the quotas available for Canadian fishermen, which would have equally serious economic and social consequences.

Mr. President, when two interpretations of a treaty are put forward, one of which carries with it the almost certainty that it will lead to frequent disputes between the Parties in the future, then perhaps there ought to be a disposition against such an interpretation. There is already a sufficient potential for disputes over the setting of quotas. In particular, the statement by France in its Memorial (para. 99) that quotas are set by agreement -- an apparent denial of the undoubted right of

Canada as the coastal state to set quotas -- adds a further complicating factor. But there is no interest in either Party, in the long term, in having to deal annually with a disputed issue of quotas, especially if the non-coastal state takes the view that such disputes should be referred each time to third party settlement.

Mr. President, I mentioned the economic and social consequences for the Gulf of allocating sufficient quotas to meet the expectations of a Saint-Pierre-et-Miquelon factory freezer trawler fleet in the Gulf. I should now like to explain in more detail some of those implications which were mentioned by my colleague Mr. Smith in his statement in the first round and again this afternoon.

It is important, at the outset, to recall the primary responsibility of the coastal state, Canada, for the economic and social welfare of its communities -- and in particular, in this case, for those coastal communities that surround the Gulf of St. Lawrence. France has the right under the 1972 Agreement to have up to 10 Saint-Pierre-et-Miquelon registered trawlers fish in the Gulf of St. Lawrence. But France cannot claim to be able to exercise that right in a manner that is detrimental to the economic interests of Canadian fishermen and Canadian communities.

In this regard, I would remind the Tribunal of some of the facts concerning the communities of the Gulf which were set out in Canada's Memorial.



First, Mr. President, of the 6,000 groundfish vessels based in the Gulf in 1985 only 12 were over 30.48 metres or 100 feet (Canadian Memorial, para. 16). There were over 25,000 Canadian commercial fishermen operating in the Gulf and over 471 fishing ports. I would invite the Tribunal to look at the map that is beside me which shows these fishing ports and shows the processing plants associated with them. The red dots are fishing ports. The green triangles are processing plants. This map is simply a reproduction of Figure 5 in the Canadian Memorial.

France attempts to minimize the impact of future Saint-Pierre-et-Miquelon fisheries in the Gulf by contrasting Canadian catches with smaller French metropolitan catches and the even smaller Saint-Pierre-et-Miquelon catch. But any such comparison really has no validity because it ignores the actual interests of the two countries in the Gulf fishery. There are 25,000 Canadian fishermen operating in the Gulf -- there are 64 Saint-Pierre fishermen; there are 471 Canadian fishing ports -- there is only Saint-Pierre, and the port of Miquelon. And when you come to vessels there are only 12 Canadian vessels based in the Gulf over 30 metres -- the four Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawlers are all over 30 metres. There are approximately 33 Canadian vessels over 30 metres from outside the Gulf that have access to groundfish stocks inside the Gulf, but all of these are less powerful than the Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers as the vessels from outside the Gulf are all subject to the 1,050 brake horsepower limit. Already,



Saint-Pierre-et-Miquelon fishes with the largest vessels in the Gulf groundfish fishery, and the vessels with the highest fishing capacity.

Size of vessel, as France itself acknowledges, is an important factor in fishing capacity. But this is not the only way in which Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers have an advantage over Canadian Gulf fishermen. You may recall, Mr. President, that during the display of slides by Monsieur le Préfet Leurquin, we were shown a picture of the harbour of Saint-Pierre which had ice close to the shore. Monsieur Leurquin observed that fortunately vessels were still able to get in and out during the winters. This is not the case for the ports in the Gulf of St. Lawrence. In most winters, they are locked-in by ice and no fishing vessels can get in or out for about three months. During this time, however, Saint-Pierre trawlers, and Canadian trawlers from ice-free ports outside the Gulf can get to winter fishing grounds inside the entrance of the Gulf in Cabot Strait. The distribution of ice is documented in Figure 4 of the Canadian Memorial.

Mr. President, the climatic, social and economic factors of the Gulf region have all contributed to a particular approach to the management of the Gulf fishery under which larger vessels have been excluded and the Gulf preserved primarily as an inshore fishery. Fishermen in the Gulf fish inside the Gulf -- except for a few vessels located near the entrance to the Gulf -- and fishermen from outside the Gulf have been progressively excluded.

In this regard, Saint-Pierre-et-Miquelon is again in a privileged position.

And there is an experience in the Gulf with large offshore vessels from foreign fleets and with overfishing. Prior to the phasing-out of foreign fleets gear conflicts were common between large foreign trawlers and smaller Canadian vessels. The 1976 collapse of the redfish stock which was referred to in Canada's Memorial (para. 54) stands as a reminder to Canadian fishermen of the disastrous economic consequences for fishermen and fishing communities when the fishery is not properly regulated and controlled. When a stock goes from a catch of 100,000 tons in 1974 to a catch of only 6,400 tons in 1976, as the redfish stock did, a major crisis in the fishing industry is to be expected. That crisis is reflected in unemployment and in extreme hardship for those communities that depend totally on the fishery. The communities of western Newfoundland and the North Shore of Quebec, which, like Saint-Pierre-et-Miquelon, fish in NAFO divisions 4R and 4S Gulf, do not have the infrastructure based on a substantial public sector to support them in the face of such crisis -- it is the fishery that sustains those communities.

These crises are associated in the view of the Gulf fishermen with large vessels. The equation is simple: large vessels catch more fish, thus there will always be pressure on government to allocate higher quotas to those vessels. Unless the total allowable catch is raised, with possible threat to the stocks, this can only

mean lower quotas for the smaller inshore fleet. The policy of restricting access to larger vessels in the Gulf reflects not some ideal view of how a fishery should be managed; it reflects social and economic realities and the expectations of the fishermen themselves. These expectations relate as well to the nature of the Saint-Pierre-et-Miquelon fishery in the Gulf. That fishery has been relatively stable since 1972 and the catch, with some fluctuations, reasonably constant in recent years. France has contributed directly to those expectations, for it is France, not Canada, that has determined the level of fishing by Saint-Pierre-et-Miquelon vessels in the Gulf since 1972. France has received a global allocation under the 1980 Procès-Verbal and it is France that has determined how much of that quota is necessary for the needs of Saint-Pierre-et-Miquelon.

Mr. President, the introduction of a Saint-Pierre-et-Miquelon factory freezer trawler fleet into the Gulf would meet with considerable domestic reaction within Canada for several reasons.

First, it would be perceived as allowing a far greater Saint-Pierre-et-Miquelon presence in the Gulf than had ever been anticipated before. Canadian Gulf fishermen have expected that factory freezers would leave the Gulf with the departure of the metropolitan French fleet on May 15, 1986.

Second, it would be perceived by fishermen within the Gulf as a reversal of policy relating to larger

capacity vessels in the Gulf. This would create stresses among the different groups of fishermen within the Gulf and would threaten the consensus on which the Canadian management system is based.

Third, it would be perceived by interests outside the Gulf as incompatible with the policy of excluding Canadian factory freezer trawlers from the Gulf. Pressure would therefore mount for an amendment of that policy -- reviving a conflict between Gulf and non-Gulf interests over access to the Gulf fishery.

Mr. President, as I mentioned in my statement on June 6, fisheries management in Canada involves maintaining a consensus or an equilibrium between groups who are essentially in economic competition with each other. The balance is not always maintained, but with respect to the Gulf the competing interests of Gulf and non-Gulf based fishermen have been in relative balance. That balance would have been destroyed if Canada had permitted the operation of a Canadian factory freezer trawler in the Gulf; it would be threatened, too, if the Saint-Pierre-et-Miquelon fleet in the Gulf were to be permitted to operate factory freezer trawlers.

Mr. President, if Canada was to change its policy in the future and permit the operation of factory freezer trawlers in the Gulf, it would have to be as a result of a major change in the social and economic structure of the fishery. But any such change should only result from a decision by Canada in the light of Canada's

own political, social and economic priorities. It should not be a decision forced on Canada because of the economic and social priorities of France. As we stated in our Memorial, France cannot require Canada to manage the Gulf fishery in accordance with French, not Canadian, economic and social objectives (Canadian Memorial, para. 92).

Mr. President, France has argued that the prohibition on "La Bretagne" has the effect of depriving France of its right to fish under Article 4(b). This is the thesis of the "évolution inéluctable" in fisheries advanced by France in its Memorial, according to which the modernization of a fishing fleet can only be effected through the use of factory freezer trawlers. France has never produced any real evidence of this so-called "évolution" and in these oral proceedings, France has appeared to move far away from the position it took in its Memorial. On Tuesday, the Agent for France distinguished between an inevitable evolution and a general evolution. Procès-Verbal number 7, page 31. Mr. President, it is not entirely clear what that distinction means, but it seems to suggest that there is really no inevitability about it at all.

Mr. President, France has invoked certain economic reasons for operating a factory freezer trawler as support for the "évolution inéluctable" thesis. In these oral proceedings the Agent for France referred to a higher valued product produced by these vessels (PV/7, p. 14). In this regard, Mr. President, I would quote from a source of which the Agent for France is very fond, the

Canadian Discussion Paper on Factory Freezer Trawlers of August, 1985, Appendix "B" (Canadian Counter Memorial Annex 30). At page 14 of Appendix "B" of that Paper it is stated, and I quote: "The production of prime cuts and other value added products are difficult due to vessel operation circumstances." Later it is stated: "The wrapping and packaging of 1 pound or 5 pound consumer packages is virtually impossible."

Mr. President, the reason that high value products are not possible on a factory freezer trawler is obvious. High value products take care and time in handling -- neither of which are possible in the confined conditions of a vessel and the instability of a vessel at sea.

Mr. President, factory freezer trawlers have advantages over wetfish trawlers in certain circumstances -- Canada acknowledges as much in its Counter-Memorial, paragraph 91. But these advantages do not make them essential for every fishing fleet and they do not make them essential in order to fish in the Gulf of St. Lawrence.

France has also referred to examples of other states that use smaller factory freezer trawlers. One of these examples is the United States but, as we pointed out in our Counter-Memorial (para. 90), it is difficult to understand how a fleet that operates from Seattle to waters off Alaska, some 1,000 - 1,500 miles away, provides any parallel with Saint-Pierre-et-Miquelon and the Gulf of



St. Lawrence some 143 nautical miles away (Figure 3, Canadian Counter-Memorial). We did note, however, in the Agent for France's statement on Tuesday, that the Gulf might be exploited by "La Bretagne" because it is further away, while wetfish trawlers would operate closer to the islands (PV/7, pp. 23-24). Mr. President, Saint-Pierre-et-Miquelon appears to move in the arguments of France. In Mr. Leurquin's opening statement, the islands were at the entrance to the Gulf (PV/1, p. 41); by the second round, the Gulf has become a distant water fishery for the islands.

It is, however, important to stress that this arbitration is not about the advantages or disadvantages of factory freezer trawlers, or whether a fishery should be conducted from wetfish trawlers or factory freezer trawlers. Canada is not denying France or Saint-Pierre-et-Miquelon the opportunity to operate factory freezer trawlers -- it is simply denying that these vessels should be able to operate in the Gulf. There is no prohibition on their operation outside the Gulf.

Moreover, Canada does not, as France suggests, have the objective of preventing Saint-Pierre-et-Miquelon trawlers -- the type of trawlers contemplated by Article 4(b) -- and its wetfish trawlers, from exercising their rights under the 1972 Agreement. Since France seems no longer to be claiming that a fleet must have factory freezer trawlers as part of a process of modernization, then surely its argument that it has been deprived of its right to fish under Article 4(b) has lost any substance.



Mr. President, France has placed much weight in these oral proceedings on the economic necessity for Saint-Pierre-et-Miquelon to operate factory freezer trawlers in the Gulf, and with the permission of the Tribunal I should now like to turn to that question. It is too simple, as the Agent for Canada pointed out in his concluding statement in the opening round, to ascribe responsibility to Canada for any economic problems that afflict Saint-Pierre-et-Miquelon. The economic well-being of the islands is the responsibility of France, not Canada. I would point out again that the catch of Saint-Pierre-et-Miquelon in the Gulf has been determined by France out of a global allocation provided by Canada. France has decided what is necessary for the needs of the islands and what is necessary for the needs of its metropolitan fleet.

But because we point out that the economy of Saint-Pierre-et-Miquelon is the responsibility of France does not mean that Canada has absolutely no concern for the economy of Saint-Pierre-et-Miquelon or that Canada would act in a way that deliberately harmed the economy of the islands. As M. le Préfet Leurquin reminded the Tribunal last week, Saint-Pierre-et-Miquelon and the communities of the south coast of Newfoundland are neighbours -- that was clear from the slides shown by M. Leurquin where, on at least one occasion, and perhaps I will be corrected if I am wrong, I believe that the large body of land in the distance was Newfoundland. There are transportation, commercial and sporting ties between Saint-Pierre-et-Miquelon and Newfoundland.

Our concern, here, is with the gaps and unanswered questions in the arguments advanced by France about the economy of Saint-Pierre-et-Miquelon and about the relationship of "La Bretagne" to the islands. In short, Mr. President, we are unconvinced that "La Bretagne" really benefits the islands in a way that makes it the kind of "authentic Saint-Pierre-et-Miquelon" vessel contemplated by the Parties when Article 4(b) was negotiated.

In making these comments, I would reiterate the point I made earlier that it is difficult for us, because of the information that is provided, to do any more than to raise questions about the figures rather than being able to produce information of our own. And we do this, trying to look at the information provided by France and to draw some conclusions from it.

First, Mr. President, the role of the fishery in the economy of the islands should be placed in perspective. The Agent for Canada already in the opening round drew attention to the importance of the public sector in the economy of Saint-Pierre-et-Miquelon. In this respect, the islands have an advantage not available to the fishing communities in Newfoundland and Nova Scotia or to the communities inside the Gulf. A further aspect of the economy of the islands, only touched lightly upon in France's oral presentation, is the question of tourism. Tourism can, of course, be a very tenuous base on which to build an economy, but it is important to Saint-Pierre-et-Miquelon. The fishery is certainly

important to Saint-Pierre-et-Miquelon, but it must be viewed in the context of the existing sources of employment and it is a mistake to view the economy of the islands as if it rested solely or even primarily on the fishery.

France has stressed how essential "La Bretagne" and factory freezer trawlers in general are for the economy of Saint-Pierre-et-Miquelon. Now the details about the economy of Saint-Pierre-et-Miquelon are hardly a matter on which Canada would regard itself as competent to pass judgment, but there are certain elements in France's argument which appear to us to raise considerable doubts. These concern the relationship of "La Bretagne" to the economy of the islands and the nature of the benefit provided by the vessel to their inhabitants. This is a matter of considerable importance in this case because it touches on the central purpose of Article 4(b), a provision that was designed for the benefit of Saint-Pierre-et-Miquelon and not for the benefit of metropolitan France.

Mr. President, what are these benefits that "La Bretagne" would bring? In his statement on 3 June, 1986, Professor Coussirat-Coustère acknowledged that the more important benefits from "La Bretagne" were on shore. But Professor Coussirat-Coustère also considered that the vessel would provide some employment on board for Saint-Pierrais fishermen in the future, and I quote: "Dès l'origine, cependant, il a été formellement convenu que l'équipage serait remplacé par des marins de l'Archipel,

en application de promesses écrites." This is from Procès-Verbal number 2, page 122.

Mr. President, the principal shareholder of "La Bretagne", Interpêche, obviously did not know of any such promises when it announced plans for "La Bretagne". In the Procès-Verbal of its general assembly of 28 December 1982, which is found in Annex 39 of the Canadian Counter-Memorial, it was stated that the vessel, and I quote, "serait armé par un équipage de grande pêche métropolitaine". So, Mr. President, on the one hand, we have a written record from the company stating its intentions and, on the other hand, we have Professor Coussirat-Coustère's affirmation which has not been accompanied by supporting documents. We have, therefore, yet to see any documentary evidence to contradict Interpêche's statement of 1982 concerning the crewing of "La Bretagne".

What then, Mr. President, is the employment on shore that "La Bretagne" is meant to provide? We were intrigued to find statements by counsel for France referring to "consolidating" rather than to "creating" employment. This "consolidated" employment relates to unloading on shore, purchasing of supplies and storage in the Interfreeze plant in Saint-Pierre. These are really at best limited and indirect impacts on the local labour market. Certainly it is no more than a metropolitan vessel making regular calls to Saint-Pierre already provides. Certainly it is no more than a vessel chartered by Interpêche from a third state and operated with a foreign crew would provide. Are these the benefits

provided by an "authentic Saint-Pierre-et-Miquelon" vessel? In any event, none of these so-called benefits derived from the operation of "La Bretagne" in the Gulf.

How is all of this alleged benefit viewed in Saint-Pierre? Mr. President, we have heard in these proceedings the Government of France's views about the economic needs and aspirations of Saint-Pierre-et-Miquelon. What do the people of Saint-Pierre-et-Miquelon themselves think? It is, of course, very hard to get any reliable information on what people in any given area think about their economic needs, and, no doubt, the people of Saint-Pierre-et-Miquelon themselves hold a variety of different views.

We would, however, draw your attention to one example of an expression of those views. We have provided to the Agent for France and to the Registrar copies of three articles that have appeared in the local Saint-Pierre newspaper "L'Echo des Caps". The most recent of these articles, that of June 6, 1986, was originally provided to the Agent for France in the form of a statement passed on to the Canadian authorities by a journalist and it was understood to be a press release. After we had provided it in this form to the Agent for France, we learned that it had been published in "L'Echo des Caps" on June 6 of this year. It has now been provided to the Agent for France and to the Registrar as it appears in "L'Echo des Caps".

I shall have occasion to make further reference to these articles shortly, but for the present, I would

just say that a very clear picture emerges from these statements. This is that the Saint-Pierre-et-Miquelon view regarding the future of their fishery -- the genuine Saint-Pierre-et-Miquelon fishery -- is that, at least with respect to the Gulf, that fishery rests with wetfish trawlers and employment in processing plants on shore, not with factory freezer trawlers.

Mr. President, I now turn to the question of the economic links between "La Bretagne" and Saint-Pierre-et-Miquelon. I have already pointed out that the question of the future employment of Saint-Pierre-et-Miquelon residents on board appears to be speculative, and no evidence has been produced of employment being created on shore.

France has stated in these oral proceedings that 97% of the ownership of "La Bretagne" is established in Saint-Pierre-et-Miquelon (PV/2, p. 122). But when we look beyond the form, a different picture emerges. The holder of the majority of shares in "La Bretagne" is Interpêche, holds 50.55% of the shares. This information was provided in Annex 33 to the Canadian Memorial. Interpêche itself is, however, wholly owned by three metropolitan companies -- "La Société navale caennaise", which owns 59%, "La Compagnie des entrepôts et gares frigorifiques", which owns 17% and "La Société nouvelle de pêches lointaines", which owns 33%. This information is provided in an article in "La Pêche Maritime" of January 1986. A copy of the article has been provided to the Agent for France and the, to the Registrar. In effect, control over "La



Bretagne" appears to rest ultimately with these three metropolitan shareholders, which appear to have complete control over Interpêche. The parent company of Interpêche, "La Société navale caennaise", provides that company with administrative services, in Caen where meetings of the board of directors and of the shareholders of Interpêche are held.

Mr. President, these links between "La Bretagne" and metropolitan French interests underline, in our view, that this issue -- the right of France to operate factory freezer trawlers in the Gulf under Article 4(b) of the 1972 Agreement -- is an issue that affects primarily the metropolitan French fishery and not the Saint-Pierre-et-Miquelon fishery. The real impetus to have "La Bretagne" operate in the Gulf comes from metropolitan France, not from Saint-Pierre-et-Miquelon and the issue has arisen because of the operation of Article 3 of the 1972 Agreement, the phasing of metropolitan vessels out of the Gulf.

The consequence of this phasing-out is that the metropolitan fleet must be redeployed elsewhere. If "La Bretagne" is permitted to operate inside the Gulf, then one option available to metropolitan owners would be to sell their existing factory freezer trawlers, which are of course over 50 metres in length, and purchase new "La Bretagne" type factory freezer trawlers under 50 metres in length, and register those vessels in Saint-Pierre. In that way, they could re-enter the Gulf under Article 4(b).



This, of course, was the very type of concern raised by Mr. Wershof in the 1964 negotiations when he referred to metropolitan trawlers disguised as local trawlers taking advantage of any privilege granted in favour of -- and I quote -- "authentic Saint-Pierre vessels". That's from the record of the negotiations in 1964 found in Annex 42 of the Canadian Memorial. The French negotiator, M. Leduc, assured Mr. Wershof that this was not the intention and, as recorded in the report of the negotiations -- and I quote-- "He wished to reassure the Canadian authorities that the French Government was not seeking favours for other than Saint-Pierre and Miquelon fishermen".

Mr. President, we heard a similar assurance from the Agent for France on Tuesday. He said -- and I quote -- "La France n'a pas l'intention de réintroduire la pêche métropolitaine dans le golfe". From Procès-Verbal number 7, page 53. But in his concluding statement the Agent for France also suggested that the only requirement for operating a vessel under Article 4(b) was registration in Saint-Pierre. Under that view, there is little difference between the metropolitan fishery and the Saint-Pierre-et-Miquelon fishery (PV/9, p. 142).

Mr. President, the Agent for France made his assurances about the metropolitan fishery on behalf of the Government of France. But what about the metropolitan French fishing industry? Are their intentions the same? The "Névé" was a metropolitan French vessel. When it was sold its place was taken by "La Bretagne". "La Bretagne"

is majority owned by a Saint-Pierre-et-Miquelon company, which is a subsidiary of a metropolitan fishing company. The vessel is under 50 metres in length, and it is registered in Saint-Pierre-et-Miquelon. Thus, the "Névé" disappears from the metropolitan fleet and a new vessel under 50 metres in length appears in the Saint-Pierre-et-Miquelon fleet, with the same crew and with majority ownership appearing to rest beneficially in metropolitan France.

"La Bretagne" is not, it appears, Mr. President, an isolated incident. In January 1986 "La Société nouvelle de pêches lointaines" purchased a one third interest in Interpêche. According to the information provided in the articles in "L'Écho des Caps" to which I have referred, this company plans to sell two of its metropolitan registered factory freezer trawlers and purchase new factory freezer trawlers under 50 metres in length. Presumably, like "La Bretagne", these vessels would then wish to operate in the Gulf.

Mr. President, if "La Bretagne" is permitted to operate as a factory freezer trawler in the Gulf, there is nothing to stop a whole-scale transfer of the French metropolitan fleet into factory freezer trawlers less than 50 metres in length, up to a maximum of 10, all claiming a right to fish and fillet in the Gulf under Article 4(b). Such a result, Mr. President, would not only make a mockery of Article 4(b) -- it would strip Article 3, the phase-out provision, of any significance whatsoever and frustrate a fundamental purpose of the 1972 Agreement.

The possibility that the metropolitan fleet might seek to take advantage of Article 4(b) has not been lost on the inhabitants of Saint-Pierre-et-Miquelon. It is foreseen clearly in the articles in "L'Écho des Caps" to which I have referred. The proposal made there is to prevent this by building up an indigenous Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish fleet that would operate in the Gulf under Article 4(b). There is no indication, however, that any necessity is seen for a Saint-Pierre-et-Miquelon factory freezer trawler fleet to operate in the Gulf. Of course, Mr. President, the article is concerned about employment for Saint-Pierre-et-Miquelon and it recognizes that real benefits for the people of Saint-Pierre-et-Miquelon come from jobs on vessels and jobs in processing plants on shore. "La Bretagne" provides neither of those.

Mr. President, there is one other impact that the metropolitan French fleet has on this issue. We have asked on several occasions, in our written pleadings and in these oral pleadings, why must "La Bretagne" operate inside the Gulf when it has been able to operate apparently quite successfully outside the Gulf for almost two years? Why is it so important to France that "La Bretagne" go inside the Gulf? We have received no convincing answer from France on this matter. All France's arguments relate to the necessity, in its view, of operating factory freezer trawlers rather than wetfish trawlers; none of the arguments relate to the necessity of operating a factory freezer trawler in the Gulf.

In the absence of any explanation from France, perhaps we may be permitted to hazard a guess at the

reason for France's insistence that "La Bretagne" be able to operate inside the Gulf. The simple reason that suggests itself is that with the phase-out date of 15 May 1986 past, France must redeploy its existing metropolitan fleet outside the Gulf. Thus, if "La Bretagne" has to conduct its whole fishing campaign outside the Gulf it will be providing greater competition for the metropolitan fleet. Inside the Gulf no such competition exists.

Thus, whether "La Bretagne" is seen as a vessel which reflects essentially metropolitan interests, or whether it is seen as being forced into the Gulf to make room for metropolitan vessels outside, the question of French metropolitan fishing interests looms large. Indeed, Mr. President, viewed from this perspective, the issue of "La Bretagne" and the Gulf appears as one between metropolitan French interests and Saint-Pierre-et-Miquelon interests.

Mr. President, with your permission I will conclude my statement with a short summary. "La Bretagne" poses a problem for Canada for both conservation and economic and social reasons. As a factory freezer trawler, it has the ability to stay longer at sea and to store more fish in its hold. It represents a significant increase over the capacity of the existing Saint-Pierre-et-Miquelon wetfish trawler fleet. This means that it can catch more fish. The needs of such a vessel, in order to maintain economic viability, can only result in requests for higher quotas.

Pressure for such higher quotas will lead to continual disputes over quotas. Increasing the total allowable catch to accommodate higher demands will pose a threat to stocks. Reducing Canadian shares to accommodate such vessels would risk economic and social dislocation. To permit Saint-Pierre-et-Miquelon fishermen to operate factory freezer trawlers in the Gulf when Canadian fishermen are prohibited from doing so will risk prejudicing the consensus on which Canadian fisheries management in the Gulf is based. And a decision on one factory freezer trawler is a decision on ten such vessels.

France has not shown that it is being treated unreasonably in being denied the opportunity to fillet at sea in the Gulf. Factory freezer trawlers are not the inevitable result in the modernization of a fishing fleet. The right of vessels registered in Saint-Pierre-et-Miquelon to continue to fish in the Gulf in accordance with Article 4(b) is unimpaired. Furthermore, in the circumstances of this case, France has not shown that vessel benefits Saint-Pierre-et-Miquelon in the way intended under Article 4(b), which is a special provision for the benefit of Saint-Pierre-et-Miquelon. "La Bretagne" has the appearance of being a vessel that reflects metropolitan interests, not Saint-Pierre-et-Miquelon interests, and there is some indication that the desire to operate factory freezer trawlers in the Gulf emanates from the metropolitan fishery, not the Saint-Pierre-et-Miquelon fishery.

In effect, the claim to operate "La Bretagne" under Article 4(b) is a claim to treat the Article as one for the benefit of France as a whole, and not one that applies to "authentic Saint-Pierre" vessels. It provides no barrier to the reintroduction of what is, in essence, the metropolitan fleet back into the Gulf under Article 4(b).

Mr. President, that concludes this statement, and thank you for your attention.









DECLARATION DE MAITRE T.B. SMITH

13 JUIN 1986

Introduction

Monsieur le Président, à la lumière des arguments avancés par la partie française et, tout particulièrement lors des audiences de mardi et mercredi derniers, je me propose d'axer mes propos aujourd'hui sur l'article 6 et le sens qu'il convient de lui donner. Avec la permission du Tribunal, je me propose d'analyser dans un premier temps l'interprétation française de l'article en question. Ensuite j'aborderai certains aspects de cette interprétation dont l'Agent de la France et le professeur Coussirat-Coustère ont traité mardi et mercredi derniers.

Interprétation faite par la France de l'article 6

D'abord, l'interprétation faite par la France de l'article 6. Si nous comprenons bien la position de la France, les articles 4(b) et 6 sont obligatoirement différents et, donc, ils ne peuvent avoir eu un même objet à l'origine. La partie française soutient que l'article 4(b) ne concerne que l'accès aux lieux de pêche -- alors que l'article 6 porte quant à lui sur l'application des règlements de pêche canadiens. Mais ces règlements -- du moins dans l'esprit de la France -- ne peuvent que toucher

à la conservation et à la gestion des pêcheries et aux questions connexes. Et il n'y a que ces règlements qui soient, aux yeux de la France, "applicables".

La semaine dernière, l'Agent de la France a décrit cette position de façon générale. Et je renvoie à ce sujet le Tribunal à la page 101 du procès-verbal des audiences tenues dans la matinée du 4 juin 1986, où l'on peut lire ce qui suit, et je cite:

De l'avis du Gouvernement français, ce texte se borne à créer, comme je l'ai dit, un droit d'accès aux lieux de pêche, dans les conditions qu'il précise. Le pied d'égalité ne s'applique qu'à ce droit d'accès et n'ouvre donc pas, par lui-même, au Gouvernement canadien et au Gouvernement français un droit à appliquer aux navires de l'autre partie une réglementation de pêche.

En revanche, l'article 6 reconnaît un tel droit, dans les conditions qu'il fixe, et dès lors la véritable question d'interprétation, qui, à notre sentiment, se trouve devant le Tribunal, est de savoir si les règlements de pêche mentionnés à l'article 6 peuvent concerner le filetage.

Le Tribunal saisira sans peine les conséquences possibles d'un tel argument, s'il était retenu. Il nierait au Canada son droit de contrôler les activités de transformation en vertu de l'article 4(b) du simple fait que cet article ne parle que de l'accès aux lieux de pêche. Et il nierait au Canada ce même droit en vertu de l'article 6 parce que les règlements visés par cet article ne sont applicables, semble-t-il, qu'à des fins de conservation.

Selon la France, le Canada ne peut appliquer que les règlements applicables -- les règlements qui portent strictement sur la ressource et sa gestion. Et elle ajoute, à titre purement subsidiaire, selon l'Agent de la France, que le Canada n'a promulgué en tout état de cause aucun "règlement" interdisant la transformation ou le filetage.

Cet argument procède de l'hypothèse que le Canada prétend que ses droits de contrôler les activités de transformation lui viennent soit de l'article 4(b), soit de l'article 6. Et c'est précisément pourquoi la France a cherché à montrer que ni l'un ni l'autre n'autorisent un tel contrôle.

Mais, Monsieur le Président, cette hypothèse est tout à fait fausse, parce que, comme nous l'avons soutenu pendant toutes les délibérations, les pouvoirs du Canada de contrôler les activités de pêche -- et toutes les activités connexes, y compris la transformation ou le traitement du poisson -- lui viennent, comme nous l'avons clairement montré, des droits que lui reconnaît le droit international général en sa qualité d'État côtier. L'article 6 reflète le droit international général; il n'est pas la source de nos droits.

On peut aussi envisager l'argument français de la façon suivante:

Premièrement, lorsqu'il y a un Accord, celui-ci prime sur le droit international général; mais,

de toute façon, ce dernier ne reconnaît pas à l'État côtier le droit de contrôler les activités de transformation du poisson.

Deuxièmement, le Canada n'a donc d'autres pouvoirs que ceux que lui confère l'Accord de 1972; et il n'en va cependant pas de même de la France, qui reste libre d'exercer un droit de pêche, sous réserve seulement de contrôles applicables à la conservation et à la gestion.

Troisièmement, l'Accord de 1972 n'autorise pas le Canada à contrôler les activités de transformation du poisson, parce que les règlements de pêche doivent être interprétés en fonction d'une norme différente de celle établie par référence au droit canadien.

Chacune de ces propositions, Monsieur le Président, selon nous, est insoutenable. M. Kirsch traitera cet après-midi de la première. Et ce matin j'examinerai les deuxième et troisième. A cet égard je veux attirer tout particulièrement l'attention du Tribunal sur la dernière de ces propositions parce qu'elle va au coeur de l'argument fondamental que nous oppose la France en affirmant que "fileter n'est pas pêcher".

Monsieur le Président, même si la France avait raison d'affirmer que les droits du Canada de contrôler les activités de transformation devraient nécessairement procéder de l'article 6, et même si le Tribunal faisait

droit à cette proposition -- et j'ose espérer que non puisqu'elle est, selon nous, manifestement erronée -- le Canada soutient que le contrôle des activités de transformation en vue d'interdire le filetage dans le golfe est parfaitement conforme à l'esprit de l'article 6. Partant de cette hypothèse, je compte en faire la preuve au moyen d'une analyse rigoureuse de l'interprétation qu'en donne le Canada. Mais, Monsieur le Président, peut-être que je devrais d'abord revenir aux questions posées hier par le Tribunal.

#### The Tribunal's Questions

Et la première de ces questions était la suivante:

En commentant le Règlement sur la protection des pêcheries côtières du Canada, M. Smith a rappelé que l'article 11(f) de ce Règlement contenait, à l'origine, une disposition aux termes de laquelle le capitaine du bâtiment était obligé de tenir un livre journalier dans lequel seraient notées les opérations de traitement effectuées. M. Smith a ajouté (PV No 6, p. 41) que cette disposition n'était plus en vigueur "for other reasons, but it was in force when the licence was applied for".

Le Tribunal souhaiterait savoir quelles sont ces autres raisons qui ont justifié cette abrogation et quelle en est la date précise.

Mr. President, if I may now resume in English, which was the language I used in trying to explain our



system of regulations, may I start by giving you the simplest part of the answer, that is, the date. If, by chance, you still have this Compendium, it is very easy to see on the face of the document, and I would refer you to Tab F. The Coastal Fisheries Protection Regulations. The very first page, the cover page. And you will see on the cover page that this is a consolidation. And this is really for office purposes more than anything else, but it is a consolidation and all of the amendments of the regulations from their inception, from their publication, in the consolidated regulations in 1978, which is there in the middle of the page, Chapter 4 1.3, all of the subsequent amendments are listed. And you will see, it says P.C., that means Privy Council, "Conseil privé", year 1978 and then a subsequential number and, after that, you will see S.O.R., which means Statutory Orders and Regulations and the French equivalent, with a number and a page. And then following that, you will see the date. The date which we are talking about here is that very last one, P.C. 1985-1833, which is the 26 June 1985.

Now, going to the other part of the question, that Order in Council, that amendment to the regulations by Order in Council, effected a substantial reorganization of the regulations. You will, going on under Tab F still, you will perhaps note about seven pages on, if you look up at the righthand or lefthand side of the pages as the case may be, you will see the pages are numbered consecutively. And starting -- and there have been other, and there were other amendments by that Order in Council -- but particularly Section 11 was substantially amended.

You will see "revoked", "revoked", "revoked", all sorts of provisions were revoked.

And then you will look down and see Section 12: "Requirements of the Masters of Fishing Vessels" -- "Exigences visant le capitaine d'un bâtiment de pêche étranger". And you will see a side lined, that those are all amendments going over for two pages. Now what happened was this. Under the original regulations, and those are contained under Tab G. And in order to explain this, it might be easier if I would ask you to turn to Tab G for just a moment. Under Section 11, there were a number of provisions inserted. For example, looking first at (a), under 11. This is under Tab G, Section 11. Tab G is the original 1976 Coastal Fisheries Protection Regulations. And looking at Section 11, which is about four pages over: "Terms and Conditions of a Licence". It says:

(a) The master of the foreign vessel for which a licence is issued, or a person acting on behalf of the master, shall notify the Regional Director designated in the licence of the estimated time of entry of the vessel into Canadian fisheries waters not less than 24 hours prior to that estimated time and shall notify the Regional Director General

etc., of certain details.

If you look at that provision, along with provisions such as (f), which you are concerned about, and over the page, for example (1):

The master of the vessel shall cause reports to be made of the position of the vessel, of its current activities including where applicable its catch statistics and any transshipments or other dispositions.

That sort of regulation was thought not to be of the same type or ilk as the other regulations. So what they have tried to do is take out all of these reporting, or so-called reporting requirements and put them under Section 12: "Requirements of the Masters of Foreign Fishing Vessels". And the reason, therefore, that the original 11 (f) was revoked, was that it was this sort of reporting requirement. Now where did it go? Coming back again, just for a moment, to Tab F, under 12, two pages over at the top of the page, you will see a little (j):

where supplied with a log book requiring the recording of the effort, catch, production and transfer of fish and fish products in accordance with the instructions contained in that log book.

The captain has to fill it out.

There are, in point of fact, I am informed, three or four log books, one of which deals with processing. This is a reporting requirement. Now, may I be very clear with the Tribunal on this. I did not, the other day, in referring you to Section 11 (f), seek to do more than say Canada did then, as we say it always has, envisage the control of processing as part of the fishing effort. It was not an authority "per se" for us to

regulate processing, it was merely a reporting requirement. So it was drawn to the Tribunal's attention for that purpose and that purpose only. And, of course, we say that the relevant sections that permit the Minister to insert the condition in the licence are the provisions of Section 11, specifying the activities that foreign fishing vessels can undertake.

That, Mr. President, is my answer to the first question, unless the Tribunal has subsequently any others and, of course, we do not have them with us, but if the Tribunal, and the Agent of France wants copies of these log books which are now in use, we can certainly provide them. The point also has to be made that at the time the licence was issued, the regulations as they previously stood before Order in Council P.C. 1985-1833 were in place, and the reporting requirement for "La Bretagne" at that time flowed from 11 (f).

The second question posed by the Tribunal is as follows:

La Partie canadienne pourrait-elle indiquer au Tribunal pour quelle(s) raison(s) la licence de pêche initiale établie pour le navire "La Bretagne", reproduite en Annexe 4 au Mémoire présenté par le Canada et dans le Compendium de documents présenté par le Canada pour la procédure orale (onglet J), comporte deux dates différentes, à savoir: le 28 décembre 1984 (aux pages 4 et 5 de la licence) et le 4 janvier 1985 (aux pages 6 à 10 de la licence)?

Mr. President, I am both at one time in some embarrassment, and yet I have a complete answer. It is one of those very mundane things that occurs. The bureaucracy -- being what it is -- has separate pages for each page of the licence. For reasons peculiar to itself, it does not always fill the pages out in sequence -- 1, 2, 3 -- it will take a certain section and fill them out. And in this case, the person responsible, one Geraldine A. Reid in St. John's, Newfoundland, did not take the first page; she took other pages first and then came back to it. And she came back to it after a delay -- and again, it is pretty mundane. The 28 December was Thursday before the long weekend of New Year's -- I confess that on Friday before the long weekend of New Year's there is not much done in offices in Canada, as I suspect elsewhere -- and she took a long weekend. That, Mr. President, is a banal circumstance, but that is the explanation. It is untidy, but there it is.

Now, Mr. President, I hope I have satisfied you with that, and of course if the Tribunal requires any other information or any other documents, we would be most happy to provide them.

#### Recapitulation

May I turn now, just for a moment, first of all to go back to the argument I tried to make the other day, and just try and recapitulate it, and I can assure you I shall not take you through this document again. But I would like, at this stage, to make it very clear from

whence I have come. The propositions that I put to you the other day were as follows.

First, that Canadian fishery regulations are a composite of statute, formal regulation and licence, the operation of which, in most cases, is put in action by the issuance of a licence. And that was proposition one.

Proposition two -- I may not have these in exactly the same order, but the three propositions were these. Proposition two is that the Minister, in granting a licence to "La Bretagne" and in inserting a condition therein respecting its processing activities, was applying the Coastal Fisheries Protection Regulations specifically, and those regulations were specifically made and authorized by the Coastal Fisheries Protection Act. In other words, he was doing something contemplated by the scheme in every respect.

And finally, I put to the Tribunal that processing on board is, and always has been, an integral part of Canadian fishery regulation.

Now the basis for these proposition was of course that the Coastal Fisheries Protection Act, which prohibits foreign vessels from entering Canadian fisheries waters for any purpose without authorization, was the start. That was the prohibition. And you will recall that there is a provision saying they may enter if it is authorized by act or regulation, or a treaty. My proposition to you was that here, while we have a treaty,

the treaty sends you directly back into the regulations because it does not, among other things, specify the purposes that the vessel may enter waters for. It is, as I think we have said on both sides, a sort of "renvoi".

Secondly, the second sort of step in all this was that, under the Coastal Fisheries Protection Act-- as he is authorized to do-- the Governor in Council (the Executive) made the Coastal Fisheries Protection Regulations, and in 1976 those regulations provided, inter alia, for the Minister to have power to issue a licence to process fish at sea. That was Section 5 (1)(a)(iii), as you will recall. And again, Section 11 of those regulations specified that the conditions of a licence would include the activities that were authorized to be carried out. That was Section 11(1)(b).

And finally I put to you that the amendment to the licence of "La Bretagne", dealing with processing to the headed and gutted form only, was an amendment to the original approval for processing at sea, to say, in effect, you may not process beyond the headed and gutted stage when you are in the Gulf, which the amendment to the licence authorized "La Bretagne" to enter. And that applied the regulations and the act. The specific authorization is in 11(1)(b).

In English law, which which I know you are familiar, there is an expression: "chain of title". Conveyancers use that expression when they are attempting to determine who owns land, and whether there are



incumbrances. And essentially that is what we have here, and that is what I tried to explain the other day -- was a chain of title, a chain of authority, which brings this whole system into operation.

And the importance of that, as a practical matter, is that it provides flexibility. You cannot, Mr. President, run a fishery -- allowing fishing boats in and out, regulating this and that, dealing with foreign vessels -- on the basis of statute, or indeed on the basis of exclusively formal regulations. The system has to include some form -- certainly for foreign fishing vessels -- of licensing. And so it is not just an accident that we have this, what appears to be, complicated system. The system is explicable; it is difficult, perhaps, at first blush to understand, but, put into its proper sequence, in my submission, it is all there, and it is all necessary. Otherwise, what you would end up with would be a rudimentary, formalistic and -- worse -- ineffective system of fishery regulation.

Now, we did not have the Coastal Fisheries Protection Regulations in their present form in 1972. Those came in in 1976, as we have explained. But as I pointed out to the Tribunal last day, and I believe this is significant because we will have to ask what the Parties really knew by way of background at that time. They knew that, one, in 1868 we had a Fisheries Act and we had what was the precursor of the Coastal Fisheries Protection Act and the latter, as I pointed out, dealt with powers which included processing and that system was

in place essentially down to 1953, when we had a new Coastal Fisheries Protection Act, essentially what we have now, but was enacted in 1953. As I pointed out, that Act contemplated, in the definition of fishing vessel, processing. That Act contemplated in section 3 has again, as I pointed out, provisions going beyond the mere conservation and management of the resource. And that legislation had a wide regulation-making power to authorize foreign fishing vessels to enter Canadian territorial waters at that time, and powers to provide for licences.

So France could have been in no doubt in 1971 that we had a legislative scheme which contemplated processing and which contemplated licences in place to deal with our fishery. It extended beyond the mere catching of fish, provided for regulations, provided for a licencing system and everybody knew what was on the horizon in a 200-mile fishing zone and it is difficult to contemplate that the negotiators would not have believed that more extensive, more detailed, more flexible regulations would be required, as they were in 1976.

#### Canadian Fisheries Regulations -- the Standards

Let me turn, Mr. President, if I may now to the standards for Canadian fishery regulations. France is putting up against us that in terms of our treaty obligations, we can only have conservation and management regulations, because that is what true fishery regulations really are. Article 6 has to be interpreted in a

restricted fashion -- it is not Canada that determines what the fisheries regulations are -- indeed, Canadian fishery regulations are supposed to have, as I understand it, some sort of common denominator taken from, perhaps, both Canadian and French law in which the effect is centred upon conservation and preservation.

Mr. President, we deny that, contest that, and we say that when it is asserted, as it was on Wednesday -- and this is the Procès-Verbal number 9, page 41 -- that they have to have what was called a "sens commun", in order for there to be a proper Canadian fishery regulation. We say that that cannot be so, for practical as well as legal reasons. It is suggested that the inference really is that somehow it is abnormal to apply domestic law in respect of an international obligation. That, in my respectful submission, is erroneous.

It is done all the time in an area which we all know well, and that is the tax area. Tax treaties send you to the tax laws of the state involved. In other words when you enter into a tax treaty, and I have one example here between Canada and France, which says:

as regards the application of the Convention by a Contracting State, any term not otherwise defined shall, unless the context otherwise requires, have the meaning which it has under the laws of that Contracting State relating to the taxes which are the subject of the Convention.

That is very specific, we have to acknowledge that. But in my submission that is what the Contracting Parties did in 1972 by vaguer words, and certainly, the proposition that you cannot apply national law is incorrect, because in effect, we are doing it all the time.

It was suggested in the same regard that there is some sort of distinction you can make between "applicability" and "application" of national law. In my respectful submission, if you look at the 1972 Agreement, you do not find any such distinction. If you look at the language, it does not talk about applicability, application, it does not refer you to some other law -- it refers you to Canadian law. And having said that, there is a problem that I have to deal with, and that is, when does a Canadian fishery regulation really cease to be a fishery regulation? We cannot pass any regulation under that rubric and apply it to France and we do not purport to. So what is the standard? Well, the standard, I would suggest if my submission is the correct one, is whether under Canadian law it is truly a fisheries regulation. I cannot come before you, and should not come before you to try and argue a Canadian constitutional case but, with your permission, I want to simply make the distinction that we would make in Canada as to what would be a fisheries regulation.

As you are aware, the Parliament of Canada has powers which are limited. Legislative authority is shared between the provinces and Parliament. Parliament has

authority to make laws in relation to the sea coast and inland fisheries. The authority for the Coastal Fisheries Protection Act is such a law. We have, of course as a matter of our internal law, rules which try and assist you to determine when a law is a fisheries law or when it is truly law involving a provincial matter. And the rule is what is it directed to, what is it aimed at? What is the substance of the law? Ancillary things will go along with the principal act.

And here, what is the Coastal Fisheries Protection Act aimed at? It is aimed at the control of fishing by foreigners in Canadian waters and in the Canadian zone. It's directed to fishing and I have to say, contrary to what was suggested a day or so ago, that the Coastal Fisheries Protection Act is not a law foreign to fishing, dealing with say, aliens. We control the manner in which fish are transported, transfer of crew, processing, all as part of our control and management of the fishery in the largest sense. So the standard that I submit to you is that when construing this, the best is when you have truly a Canadian fishery regulation in Canadian law.

Now perhaps I can illustrate the point. I must confess I thought I had deal with it the other day but reference was again made to the Fish Inspection Act, so let me turn to that.

We did not include the Fish Inspection Act in this compendium. And the reason we didn't was because it was not relevant to the problem. It was not and is not a

law in relation to sea-coast and inland fisheries, despite the title. The Fish Inspection Act, as I said the other day, is a law designed to establish standards for the movement of fish in interprovincial and export trade. What can come into Canada, what can come out of Canada, what can move between the provinces and how that is to be deal with in order that it may move. There are sanitary rules in there, there are rules as to how you label it, but it is not fisheries legislation any more than the Meat Inspection Act, which we have, or the Dairy Products Inspection Act, or Agricultural Products Inspection, where we have established standards, any more than that is legislation in respect of dairy products, or something like that.

It's interprovincial and export trade. It does not control whether or not you fillet or process, but how you do it if you want to get a stamp and if you want to import it, and if you want to export it, and if you want to put it in the flow of interprovincial trade. And we have copies of that legislation and the regulations which are, I would estimate, are about half an inch thick, but the essential feature, the governing provision, section 3, says: "the Governor in Council may, for the purpose of regulating the export or import of fish and containers make regulations prescribing grades, qualities, standards, health provisions, etc., etc." And there are, indeed, in the regulations, provisions dealing with filleting but they are not dealing with filleting as a process in the fishery and we would be very happy to provide the Tribunal and our friends from France copies of all of this



legislation, but it simply is not relevant and if, as I say, the Tribunal desires to have it, we will certainly be glad to provide it, but it doesn't add anything to the problem, it doesn't add anything to the interpretative issue that you have before you, in my respectful submission.

#### Temporal Aspects of Article 6

Now, Mr. President, can I turn just to another aspect, if I may, of the arguments advanced by France. I have already touched on the matter of the 1972 situation. But, it was put on Wednesday that if Article 6 were intended to adopt Canadian domestic laws, the standard to be applied, there would be some sort of "conséquences inadmissibles" with an emphasis on sort of a freezing, and that you couldn't look at Canadian law as it might stand from time to time.

Well, my answer to that is that you first look at Article 4(b), for example -- we're dealing with Article 6, but take Article 4(b) for example. It contemplates a continuing legal regime favourable to Saint-Pierre-et-Miquelon fishermen. Indeed, it uses the word continued to fish. That is not fixed or frozen. Now, one has to ask does Article 6 freeze Canadian fishery regulations at a particular point in time? I should have thought that it would be really against the requirements of flexibility, that are described or are inherent in fishery regulations and, indeed, I have to ask whether it doesn't clash with



that other theory of which we have heard about the "évolution inéluctable".

My submission is that in view of the non-discrimination clause in Article 6 it simply untenable to say that in 1972 you are frozen. That is because you would see Saint-Pierre fishermen continue to be submitted to a 1972 regulatory regime, unless it were intended to freeze them as well, and then you have to ask: could it possibly have been in the minds of those who negotiated this agreement to stultify, freeze or otherwise completely stop the development of Canadian fishery laws? And so we say that in answer to the argument put up against us on this temporal point, it must have been that the negotiators in 1972, in using the language they did, envisaged an evolving type of regulatory regime, not only on the part of Canada -- because we are told, as it is true in the language, there is a reciprocal obligation. Is France's law to be frozen too?

#### The Practicalities Involved

May I turn now, Mr. Chairman, to another point. And that's what I would call the practicalities involved. The Parties set down at the table in 1972. They were not ill informed, they were not naive. I suggest that they designedly attempt to craft a system which would allow the application by one side to the other of their system of laws regulating the fishery. But if we are to believe what was put forward on behalf of France on Wednesday, the Coastal Fisheries Protection Act and the regulations

thereunder not being fisheries legislation is simply not relevant and in 1972 of course, as I have mentioned, we had the Coastal Fisheries Protection Act. And if the thesis of France that somehow or other it is only Fisheries Act legislation and regulations dealing only with conservation net size and catches and areas where you can fish is true, then I have to say that the negotiators in 1972 would have had to have been terribly ill informed. I don't think one could say that of the representatives of France on most occasions, and I hope one could not say that of the representatives of Canada.

The culmination of this sort of argument of course is that France is telling Canada: "Organize your whole fishery regulation system to deal with these provisions in this fisheries agreement with us". One of many, one of a large number, organize, reorganize, change the whole basis of what you have been doing since 1868 for this purpose and I say with respect, Mr. Chairman, that cannot have been in the minds of either of the Parties at the time.

#### Factory Freezer Trawlers

One other practical element, if I may put it to the Tribunal. We have heard about factory freezer trawlers from the beginning of these proceedings and how somehow this is the culmination of technical developments over the years. We have made other submissions on that proposition. I just want to look at what it means in terms of fishery regulations. France says that filleting

is not fishing because we have this modern powerful new vessel, we want to use it. That it natural. But is that filleting operation on board "La Bretagne" really something separate from the fishery? If you look at those vessels, and we had the diagrams of the various kinds, and we saw the slides that Mr. Leurquin showed us of how the thing operated in fact. And we saw the nets come up with the fish on board the stern and go down the hatch after the string was pulled and go into a process. You cannot cut that vessel in half, either horizontally or vertically. It is all one parcel. It is a fishing vessel, and what it is doing, it is fishing and how it is handling the fish within the vessel is all part of the fishery regulation.

In other words, Mr. Chairman, we say that it is a practical matter. You cannot divide the operation and even if France is right that this is the way to go with fishing, what they are talking about is a fishing vessel. We define it as one including processing. The terminology "fishing vessel" which is part of its activities deals with what it takes on board. And as I suggested the other day, there is basically no difference between that and gutting and heading the fish and throwing salt on it and putting it on the hold and taking it back under sail which is what happened 300 years ago.

#### Canada's Position

I hope that I can assist the Tribunal by now being reasonably brief. We say finally, and I want to sum

up if I can as concisely as I can, that Article 6 properly construed, and assuming -- which we do not admit -- but assuming that it applies in the manner suggested by France, we say we met it as a matter of pure construction in every respect. And I want to begin, to start off from the provisions of Article 31 of the Vienna Convention, which says:

A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.

And I am going to be concentrating on the first of those requirements: "ordinary meaning".

And if you look at the provisions in paragraph 1 of Article 6, they begin with, I would say, in the English version, six different words: "Canada" -- or six different expressions -- "Canada", "shall apply", "Canadian", "fishery", "regulations", "without discrimination in fact or in law". I want to hasten to add that you can do the same thing in the French version. Obviously, it would be slightly altered in order to do that.

"Canada". Well, clearly, the action by the Minister of Fisheries and Oceans was an action on behalf of Canada in this case and no argument has been raised against us on that.

"Shall apply". Well, I made an extensive argument to the Tribunal last week on that. And I

referred you in detail to the provisions of the licence and I submitted to you, as I submit it to you again this morning, that he issued that licence in strict conformity with the powers conferred by the Regulations, which in turn were authorized by the Coastal Fisheries Protection Act. I emphasized again this morning that this whole process culminates in his according of the licence, his application. So we say, the Minister "applied" the Regulations exactly as contemplated by paragraph 1 of Article 6.

"Canadian". Article 6 does not talk about fishery regulations in the abstract. It says Canadian fishery regulations. And I submit to you that the Parties must have contemplated that the domestic standard would be applied. If it were some other standard, they would have said so. And, indeed, France admits that some regulations do, indeed, apply: conservation regulations. So that you are then sent to a Canadian law and, in my respectful submission, it is Canadian law that provides the yardstick or the standard. So the only real issue is have we got fishery regulations?

So I come to "fishery". Of course, France's position is that filleting is not fishing. Consequently, the Canadian application of a processing restriction on "La Bretagne" does not apply. I shall not return to what I submitted to you this morning that what constitutes Canadian fishery regulations is a matter which Canadian law can tell you. Not some other law, not some law taken holus bolus from the systems of the two Parties. It is

Canadian law that will tell you whether you've got a fishery regulation or not.

And, as we've tried to emphasize, for a hundred and twenty years the very legislation applying in this case has contemplated processing. That's the "activity" that was known in 1868 and that's what's known now. That's our system. And our submission is that in 1972, France accepted that system just as Canada agreed to accept the system of France off the coasts of Saint-Pierre-et-Miquelon. And our system, again as I submitted to you this morning, our system was known to France in 1972 and when that system had to be expanded and amplified to meet the new conditions of the 200-mile zone, France was advised. And advised in detail of what the regulations would contain.

And it can't be argued, Mr. Chairman, in my submission, that somehow or other the Coastal Fisheries Protection Act takes France out of the ambit of the regulation by reference to the treaty. That comes back to the matter of law, that comes back to the matter of purpose and the very fact that France, over this whole period of time, its vessels have been indeed applying for licences bespeaks an understanding that that is, indeed, the case. So, in terms of fishery, again we have regulations which are contemplated by the Parties and which are Canadian regulations.

So turning now to the word "regulations", we've said that our system is a composite of statute, of formal

regulations and licences. Ministerial action is and always has been contemplated. Its ambit is circumscribed. It is precisely described in the Act and in the Regulations. And it is contemplated that it is the Minister's action that brings this system into play. And no one has suggested to date that in this case the Minister's action was, in Canadian law, improperly done or capable of challenge in Canadian courts. It is valid on its face.

Now, theoretically, the Parties could have contemplated formal regulations. The Parties might have said in Article 6 that all Canadian controls over fishing and related activities must be in the form of a regulation, not in the form of a statute and not brought into effect by licence. They didn't say that. They said Canada shall apply the regulations and in my submission that's as it should be, because what's envisaged? What's envisaged is the discriminatory application of regulations. That's what Article 6(1) is all about. So that, in point of fact, you've got a situation where the discriminatory application is really the object of all of this and one shouldn't be put off the scent, taken off the track by this other argument in my submission about filleting isn't fishing. Now that, of course, has to do with the passing -- if I may put it that way -- of the provision and the last words in the provision are "without discrimination in fact or in law".

And as I have indicated, that has a very direct and important meaning. Supposing that under the Fisheries



Act, as I have described it, we issue a State factory freezer trawler licence, to put it in general terms, for a vessel to go into the Gulf of St. Lawrence to fish. Now, arguably that might not be discrimination in law, because it is under the Fisheries Act and the control of the foreign vessels is under the Coastal Fisheries Protection Act. But it certainly would be discrimination in fact and that is what paragraph 1 of Article 6 is all about.

And there is one addendum that I might put here in passing, that is 6(1). The end deals with the trawler exclusion rule and you have been informed why that rule was there, because of the interference with the inshore fishermen's gear by large vessels. Again, looking at the language, the last words of 6(1) say: "including regulations concerning the dimensions of vessels authorized to fish less than twelve miles from the Atlantic coast of Canada".

Note the word "including". That must be the same kind of regulation. And what does that refer to? That refers to the dimensions of vessels authorized to fish and in the interpretation advanced by France, the mention of vessels should not have anything to do with conservation or management. It will be the size of the net you use. It will be the seasons that you fish.

And so the Parties assimilated to Canadian fishery regulations rules on the dimensions of vessels. And I say again, just looking at the text you are sent to a much broader concept than purely conservation or

regulation. You are sent to what Canada legislates as fishery regulation.

Let me say one more thing about Article 6(3). Again looking at this in terms of the words. Some objection was taken to the fact that in 1976 we sent France a summary of what might be in the new regulations. Well, the Tribunal has that document. I don't ask you to turn to it now but I would like to refer you to the fact that it is an extensive document and that among other things France was told, at the bottom of page 3, that the activities for which vessels would be used, was going to be asked for in the licence. On page 4 it says, in the middle of the page:

conformément à la loi, les règlements énuméreront les diverses fins pour lesquelles une licence peut être accordée, par exemple pêcher du poisson, le traiter, le transborder ou le transporter en mer.

And again on page 5 there is a reference to the activities and so forth. I merely point that out to the Tribunal to indicate that in effect France knew in 1976 -- as I say it knew in 1972 -- the processings contemplated and thereafter the introduction of "La Bretagne" was a change that France, not Canada, made that has given rise to this controversy.

#### Conclusion

So, Mr. President, we say we can meet France on

its own ground, on its own questionable premisses, we say we can succeed. Based on those premisses, France would have the Tribunal rewrite the 1972 Agreement and substitute a commitment unrelated to Canadian law or, as far as I can determine, any other law.

We say that the very words of Article 6 send you unerringly to Canadian law. And it is according to that law we say that we have properly acted, and we say we have acted exactly in accordance with 6(1). We have applied Canadian fishery regulations without discrimination in fact or in law.

Two other elements in that provision in the Vienna Convention are perhaps worth noting. It says that only "the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty" seen "in their context and in the light of its object and purpose".

I think I dealt not only with the ordinary meaning but also the context. It therefore remains just to look at the object and purpose of the Agreement and I suggested, Mr. President, yesterday afternoon that the proper way of dealing with a new situation of this kind is to attempt to determine from the words what would have been the intention of the Parties had they been faced with the problem at the time of negotiation, not only what they knew then, but how would they have approached it if they had this situation. And in my submission the object and purpose of the Agreement in terms of Articles 4(b) and 6 is to put a limited number of Saint-Pierre vessels, of

limited size, in the same position as the vessels from Burgeo or from Petit-De-Gras, having regard to the people that live there, and I submit that the Parties sat down in 1972 not knowing what was going to happen in the future and simply said this: "We will take your fisheries law as it evolves, you take ours." That, I submit, is the literal approach and it is the common sense approach, and I would submit that any other interpretation, putting oneself in the position of the negotiators, would have been rejected out of hand.

Mr. President, the interpretation I offer you flows directly from the words, flows directly from the objects and I suggest, with respect, it is fair and it is just to all involved, the Saint-Pierrais and their neighbours. It is a practical application of that principle of equal footing and Mr. Kirsch will be addressing that and other matters this afternoon. Thank you, Mr. President.





DÉCLARATION DE L'AGENT DU CANADA

13 JUIN 1986

Monsieur le Président, Messieurs les Arbitres, ce qui n'était au départ qu'un différend sur l'interprétation d'une disposition d'un traité est devenu un différend sur la question fondamentale des droits de l'État côtier en droit international et sur celle, tout aussi fondamentale, de la relation entre une règle générale de droit international et un régime juridique particulier né d'un accord conclu entre deux parties. Il appert, Monsieur le Président, que le Canada et la France sont partis d'hypothèses très différentes quant à la nature des droits de l'État côtier sur les eaux soumises à sa juridiction exclusive en matière de pêche. Cette différence n'est apparue clairement qu'au cours des présentes plaidoiries, et, en fait, au second tour.

Le Canada a toujours maintenu qu'il détient tous les pouvoirs de réglementation de l'État côtier au regard de la pêche dans le golfe du Saint-Laurent, du fait que celui-ci relève de sa juridiction exclusive en matière de pêche. Ces pouvoirs ne sont limités que dans la mesure des droits de pêche que le Canada peut avoir octroyés, par voie d'accord, à un autre État, et alors dans la seule mesure expressément prévue par l'accord.

Voilà sous quel angle le Canada envisage l'Accord de 1972. Et c'est d'ailleurs pourquoi, lorsque



s'est posé le problème de la licence délivrée à "La Bretagne", le Canada, dans un aide-mémoire joint à la lettre du 27 février 1985 du Premier ministre Mulroney au Premier ministre Fabius, à l'Annexe 8 du Mémoire du Canada, a fait connaître sa position à la France dans ces termes :

Les autorités canadiennes ne peuvent admettre par ailleurs que leur droit de réglementer les activités de pêche des chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le golfe soit restreint de quelque'autre façon aux termes de l'Article 4, sous réserve toujours de la disposition enchâssant le principe du "pied d'égalité".

Les pouvoirs du Canada, qui existaient indépendamment de l'Accord de 1972, n'étaient limités que par les dispositions de l'article 4 de cet accord. Et je tiens à souligner, Monsieur le Président, qu'il était également précisé dans l'aide-mémoire que le principe du pied d'égalité établissait une norme de non-discrimination, que revenaient renforcer les stipulations de l'article 6.

Monsieur le Président, la position de la France nous paraît être diamétralement opposée. Elle repose sur deux postulats bien distincts. Premièrement, selon le droit de la mer, les pouvoirs de réglementation de l'État côtier à l'égard des bateaux étrangers sont limités aux seules mesures de conservation, que la zone où ils se trouvent soit une zone de pêche exclusive ou une zone économique exclusive. Deuxièmement, peu importe les droits reconnus à l'État côtier par le droit

international, en concluant l'Accord de 1972, le Canada a exclu le droit général de la mer de ses relations avec la France en matière de pêche. L'Accord de 1972 constitue une "lex specialis" qui prime sur les principes généraux du droit international de la mer. La relation entre les parties, dit la France, est gouvernée uniquement par l'Accord. Monsieur le Président, ni l'un ni l'autre de ces postulats n'ont de fondement en droit.

Monsieur le Président, Messieurs les Arbitres, je me propose donc de présenter la position du Canada, cet après-midi, en trois parties. Dans une première partie, je parlerai des pouvoirs de l'Etat côtier selon le droit international de la mer. Et je parlerai successivement de la nature de ses pouvoirs, de leur étendue et du rapport qu'ils ont avec les obligations conventionnelles de cet Etat cotier.

Dans une deuxième partie, je parlerai de l'Accord de 1972, à la lumière naturellement de ce qui aura précédé et à propos de l'Accord de 1972, je parlerai de la source des droits de la France dans le golfe du Saint-Laurent, de certaines considérations qu'il convient d'écarter avant de se pencher sur le coeur du différend -- en tout cas en matière d'interprétation de l'Accord -- et enfin de l'article 4(b). La troisième partie de ma présentation cet après-midi sera la déclaration de clôture de la partie canadienne.

1. Les droits du Canada en tant qu'État côtier lui  
reviennent en vertu du droit international général

A. Nature des droits de l'État côtier

J'aborderai donc maintenant, Monsieur le Président, avec votre permission, la première partie de ma présentation sur le droit de la mer. Nous avons fait valoir qu'en sa qualité d'État côtier, le Canada a des droits exclusifs sur les ressources des eaux soumises à sa juridiction en matière de pêche. Nous nous sommes référés en cela aux droits que l'État côtier exerce sur les ressources biologiques dans sa zone économique exclusive. Aux termes de l'article 56 de la Convention sur le droit de la mer de 1982, il s'agit, je cite, de "droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles". Nous soutenons pour notre part que le droit d'exercer cette juridiction est inhérent à l'État côtier.

Le partie française a établi une distinction entre la nature des droits sur le plateau continental et celle des droits dans une zone de pêche. Il est vrai que les premiers existent "ipso facto" et "ab initio" et que les droits sur les ressources de la colonne d'eau doivent être revendiqués. Mais le droit de revendiquer cette juridiction est inhérent à l'État côtier et à nul autre. Comme le titre à une zone économique se fonde sur la distance depuis la côte, c'est à l'État côtier adjacent qu'il revient de revendiquer une telle zone. Dans l'affaire du Plateau continental opposant Malte à la

Libye, il était "incontestable" pour la Cour internationale de Justice que "l'institution de la zone économique exclusive, où il est de règle que le titre soit déterminé par la distance, s'est intégrée au droit coutumier."

La France établit également au départ une distinction entre la zone économique et la zone de pêche exclusive. De cette distinction la partie française infère que le Canada n'ayant pas proclamé de zone économique exclusive, il ne saurait bénéficier des droits attachés à une telle zone.

Monsieur le Président, je voudrais respectueusement faire remarquer au Tribunal que le Gouvernement français introduit ici une fausse distinction. La "zone économique exclusive" est le nom donné par la pratique coutumière et par la Convention de 1982 sur le droit de la mer à une zone de 200 milles dans laquelle un État exerce une juridiction exclusive sur les ressources de la colonne d'eau et des fonds marins, ainsi qu'une juridiction au regard d'autres questions comme la prévention de la pollution et la recherche scientifique marine.

Chacune de ces formes de juridiction peut être revendiquée séparément; un État peut exercer toutes les composantes de la juridiction qui, ensemble, relèvent de la zone économique exclusive sans pour autant désigner sous ce nom le secteur en cause. C'est ainsi que le Canada revendique et exerce presque toutes les formes de

juridiction qui s'offrent à l'État côtier dans les eaux en deça de 200 milles des côtes, même si cet exercice est rendu possible par des promulgations diverses et qu'aucun texte législatif ne désigne la zone canadienne de 200 milles comme une zone économique exclusive.

Kien dans la pratique des États ni dans la Convention de 1982 ne porte à conclure qu'il puisse exister, en ce qui concerne les ressources biologiques marines, une différence entre l'étendue des compétences qui peuvent être exercées dans une zone de pêche exclusive et celles qui peuvent être exercées dans une zone économique exclusive. La pratique des États-Unis, pour ne prendre qu'un exemple, en témoigne. Ceux-ci exercent des pouvoirs de gestion étendus au regard des ressources biologiques en vertu d'une ordonnance promulguée au moment de la proclamation de leur zone de pêche de 200 milles. Quand cette zone est devenue une zone économique exclusive, ces pouvoirs n'ont pas changé. La Convention de 1982 ne renferme aucune disposition visant spécifiquement la zone de pêche; les clauses portant sur la pêche sont regroupées dans la partie qui traite de la zone économique exclusive. Par conséquent, pour savoir en quoi consistent les droits qui peuvent être exercés dans une zone de pêche exclusive, il suffit de se reporter aux droits que l'État exerce, selon le régime de la Convention, dans la zone économique exclusive.

#### B. Étendue des pouvoirs de l'État côtier

Monsieur le Président, la partie française a également cherché à minimiser l'étendue des droits que

l'État côtier exerce sur les ressources biologiques dans sa zone économique ou sa zone de pêche exclusive. Selon la France, ces droits sont limités à l'exploitation, ce qui se résume à la seule capture du poisson, ou à la conservation, ce qui se résume à la seule protection biologique des stocks. Toujours selon la France, le droit de gestion est un droit lié à l'exploitation ou à la conservation. La France semble vouloir transformer la zone économique exclusive en zone dans laquelle le droit d'État se limite strictement donc à l'exploitation et à la conservation -- autrement dit, la vider du concept de zone "économique". Et ceci m'amène à mon deuxième point concernant le droit international général, à savoir l'étendue des pouvoirs de l'État côtier.

Ici, la partie française affirme qu'"il n'y a aucune place pour la prise en compte des intérêts économiques et sociaux de l'État côtier, sauf, bien entendu, son intérêt à conserver la ressource" (PV/7, p. 91).

Je me tourne d'abord vers la Convention et j'en cite l'article 61(3) qui définit les mesures de conservation et de gestion de la façon suivante:

Ce sont des mesures -- dit l'article -- qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche...

Du reste, le concept de l'utilisation "optimale" des ressources biologiques, que les États se doivent de



promouvoir, suppose que ces ressources soient donc réparties en fonction de considérations sociales et économiques. Mais, surtout et, en pratique, il faut bien voir où la thèse française nous entraîne.

Comme l'a démontré le professeur McKae la semaine dernière, la pratique des États confirme que les droits souverains de l'État côtier dans sa zone de 200 milles lui permettent de promouvoir ses propres objectifs économiques et sociaux. Les États côtiers, à l'heure actuelle, non seulement réglementent ce qu'il advient des prises effectuées dans leurs eaux par des navires étrangers une fois celles-ci débarquées sur leur territoire, mais ils peuvent aussi interdire ou exiger ce débarquement selon les objectifs économiques et sociaux dont ils souhaitent favoriser la réalisation. Et c'est en fonction de ces mêmes objectifs que les États côtiers réglementent les activités de traitement menées à bord des navires étrangers, y compris le filetage, comme le montrent les législations nationales citées à titre d'exemple par le professeur McKae.

La pratique des États démontre clairement que les "droits souverains" que l'article 56 reconnaît à l'État côtier sont, du moins pour ce qui concerne la conservation et la gestion, des droits entiers que celui-ci peut exercer pour servir ses intérêts, dans les limites naturellement de ses obligations selon le droit international. Il est tout à fait irréaliste de vouloir ignorer le fait fondamental que la zone de 200 milles a été conçue pour donner à l'État côtier un droit de pêche exclusif,



et, assurément, des pouvoirs pléniers de conservation et de gestion.

Je ne veux pas répéter ce que la partie canadienne a déjà dit, mais je rappellerai le compendium de la pratique des États produit par le Canada aux annexes 18 à 25 de son contre-mémoire, car on y trouve des renseignements sur toutes sortes de législations:

- (i) la législation exigeant ou interdisant le débarquement des prises effectuées par les bâtiments de pêche étrangers;
- (ii) la législation exigeant l'emploi de nationaux de l'État côtier à bord des bâtiments de pêche étrangers;
- (iii) la législation réglementant l'utilisation du matériel se trouvant à bord des bâtiments de pêche étrangers;
- (iv) la législation imposant des droits de licence différents aux chalutiers-usines congélateurs;
- (v) la législation réglementant les activités de traitement à bord, d'ordinaire au moyen de conditions portées sur les licences.

L'interprétation selon laquelle le terme "gestion" doit être lié à l'"exploitation" et à la "conservation" des ressources naturelles (PV/7, p. 83) ne concorde ni avec

le texte de la Convention sur le droit de la mer, ni avec les avis des commentateurs de la Convention, ni avec la pratique des États.

Dans sa propre pratique, mais je n'y insisterai pas, le Canada n'interprète pas le concept de conservation et de gestion dans le sens restreint où l'entend la France. Nous l'avons dit, notre législation visant le traitement du poisson une fois capturé remonte à 1868 et nous contrôlions les activités de traitement bien avant la conclusion de l'Accord de 1972. Le Tribunal se souviendra aussi que la France avait accepté et respecté la "règle d'exclusion des chalutiers" par laquelle le Canada interdisait aux chalutiers de pêcher en deçà de la limite de 12 milles avant l'extension de la mer territoriale du Canada à 12 milles. Or, cette règle correspondait manifestement à une politique d'ordre économique et social, destinée à protéger les petits pêcheurs côtiers contre une concurrence souvent abusive.

Monsieur le Président, je ne prétends pas affirmer par là que l'État côtier possède un droit illimité en matière de conservation et de gestion. Aux termes de l'article 56(2) de la Convention de 1982, l'État côtier doit tenir dûment compte des droits et des obligations des autres États. Cette disposition porte essentiellement sur les droits de navigation, de pose de câbles sous-marins, de survol, et ainsi de suite.

Mais l'intérêt de l'État côtier à l'égard des ressources biologiques a de toute évidence un statut

spécial, et je rappellerai, en effet, que la Convention dans son article 297 stipule que les droits souverains d'un État sur les ressources biologiques de la zone économique exclusive ne sont pas assujettis à la procédure de règlement des différends.

Les questions que j'ai évoquées jusqu'à présent dans le contexte de l'étendue des pouvoirs de l'État côtier nous paraissent être les éléments principaux dont il convenait de discuter. Mais d'autres arguments ont été présentés et j'y ferai une brève référence pour compléter le tableau.

Je ne m'attarderai pas beaucoup sur la thèse française selon laquelle le poisson quitte l'économie de l'État côtier pour passer dans l'économie de l'État capteur dès qu'il est pêché.

Nous n'avons pas vu l'arrêt sur lequel la France s'appuie, qui n'a pas encore été publié par la Cour de Justice des Communautés européennes. Mais, aux dires mêmes de la partie française, cette affaire concernait le régime douanier du poisson pêché. Il est difficile en tout cas sans avoir vu le texte, de voir le rapport entre un tel arrêt et la question de savoir si le poisson, une fois pêché, échappe à la juridiction de l'État côtier, et peu importe ici que la Cour ait décidé que le produit était originaire de l'État capteur.

La thèse nous semble confondre le droit de propriété sur le poisson pêché et la juridiction sur les

activités de pêche. Si c'est là la thèse française, elle est manifestement contraire à la pratique des États.

S'agissant de la question de savoir quand, en droit, le poisson pêché dans la zone de 200 milles passe de la juridiction de l'État côtier à celle de l'État pêcheur, je me référerai aussi à la pratique des États. Dans son contre-mémoire et au premier tour de la procédure orale, le Canada a clairement démontré que les États côtiers à travers le monde se considèrent pleinement compétents pour réglementer la pêche étrangère dans leurs eaux, y compris ce qu'il advient des prises une fois à bord des navires étrangers. En effet, les États côtiers réglementent le débarquement de ces prises sur leur territoire, et ils peuvent, je l'ai dit, soit l'exiger, soit l'interdire, selon les objectifs économiques et sociaux qu'ils souhaitent réaliser. À la lumière de cette pratique, et je renverrai le Tribunal encore une fois aux annexes 18 à 25 du contre-mémoire du Canada, comment peut-on soutenir que le poisson échappe à la juridiction de l'État côtier dès qu'il est pêché par les navires étrangers?

Sous un autre angle, la partie française a aussi assimilé filetage et autres formes de traitement pour illustrer par l'absurde, a-t-elle dit, la position du Canada. Elle se demande si le Canada prétend pouvoir interdire l'étêtage et l'éviscération indispensables à la conservation du poisson à bord des navires. La réponse est naturellement qu'il faudrait d'abord déterminer si cela équivaudrait à une négation du droit de pêche. En ce

qui concerne la pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon dans le golfe, une telle mesure aurait effectivement pour effet d'empêcher la continuation du type de pêche pratiqué depuis 1972.

Monsieur le Président, pour résumer cette analyse de l'étendue des pouvoirs de l'État côtier en droit international, je dirai simplement trois choses:

Premièrement, en vertu du droit international coutumier, reflété à la partie V de la Convention sur le droit de la mer, les pouvoirs de l'État côtier ne sont pas restreints à la "conservation" des ressources halieutiques, au sens étroit où l'entend la France. L'État côtier a des pouvoirs pléniers de conservation et de gestion et il en use en vue de promouvoir ses objectifs économiques et sociaux dans sa zone de 200 milles.

Deuxièmement, la pratique des États confirme que les États côtiers à travers le monde réglementent le traitement des prises à bord des bâtiments de pêche étrangers dans leur zone de 200 milles, y compris le filetage.

Et troisièmement, et en conséquence, le Canada peut, en principe, réglementer le filetage à bord des chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon opérant dans le golfe.

C. La relation entre les pouvoirs généraux de l'État côtier et ses obligations conventionnelles

J'en viens maintenant au troisième élément de ma présentation concernant le droit de la mer, et c'est celui qui porte sur la relation entre les pouvoirs généraux de l'État côtier et ses obligations conventionnelles. Selon la France, M. le Président, et quels que soient les pouvoirs de l'État côtier en vertu du droit international général, ceux-ci disparaîtraient au moment de la conclusion d'un accord bilatéral de pêche.

La partie française cite sur ce point le paragraphe 4, alinéa (h), de l'article 62 de la Convention sur le droit de la mer. Cette disposition, on le sait, prévoit que l'État côtier peut adopter à l'égard des navires étrangers qui pêchent dans sa zone économique exclusive des lois et des règlements portant notamment sur le déchargement des captures de ces navires dans ses ports. Ce droit de l'État côtier, dit la France, ne peut constituer "qu'une condition préalable à l'octroi d'un droit de pêche conventionnel" (PV/7, p. 95/100); de plus, si cette condition n'est pas contenue dans un accord de pêche, elle ne saurait être imposée ultérieurement par l'État côtier à l'État pêcheur, au motif qu'"une telle situation ne serait pas compatible avec le respect de la parole donnée" (PV/7, p. 101).

Mais c'est le paragraphe 2 de l'article 62 qui régit le rapport entre les accords de pêche et le pouvoir réglementaire de l'État côtier, et ce paragraphe 2 dit

que, si sa capacité d'exploitation est inférieure au volume admissible des captures, l'État côtier autorise d'autres États à en exploiter le reliquat -- et je cite -- "par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions et aux lois et règlements visés au paragraphe 4." Regardons donc le paragraphe 4. Le paragraphe 4 ajoute, sans distinguer entre les États qui ont conclu des accords avec l'État côtier et ceux qui ne l'ont pas fait, que, et je cite, "les ressortissants d'autres États qui pêchent dans la zone économique exclusive se conforment aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'État côtier." Le même paragraphe donne ensuite une liste indicative des questions sur lesquelles peuvent porter ces lois et règlements, et le déchargement des captures est du nombre. Ainsi, donc, la suppression du droit de l'État côtier d'exiger le déchargement des captures dans les ports, ou de tout autre pouvoir général qu'il exerce en matière de conservation et de gestion, doit être prévue dans l'accord de façon expresse: elle ne peut être inférée.

Ceci étant dit, et quant à savoir s'il serait contraire au "respect de la parole donnée" d'imposer après la conclusion d'un tel accord une obligation ou une interdiction quant au débarquement des prises, la réponse ne dépend pas du texte de la Convention mais bien de celui de l'accord en cause. Encore une fois, à moins d'avoir explicitement renoncé dans l'accord à son droit d'imposer une telle condition, l'État côtier demeure parfaitement libre de le faire en vertu du droit international général.



Et encore une fois, cette conclusion est confirmée par la pratique des États, et me je permettrai ici de renvoyer le tribunal aux législations nationales concernant le débarquement du produit de la pêche des bâtiments étrangers. Comme le Tribunal peut consulter au besoin ces textes législatifs, je ne le réfèrerai qu'à deux exemples sans les citer, celui de la Loi sur la juridiction et les frontières maritimes de la Barbade, reproduite à l'annexe 19 du contre-mémoire du Canada, et un tableau résumant les conditions imposées à la pêche étrangère par la législation malaisienne, qui figure aux pages 193 et 194 du document intitulé "Coastal State Requirements for Foreign Fishing" publié en 1985 par le Bureau juridique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Enfin, bref, la conclusion que l'on peut tirer dans les deux cas est que le droit de l'État côtier d'exiger ou de prohiber le débarquement dans ses ports des prises effectuées par les navires étrangers dans la zone de 200 milles demeure entier, même après la conclusion d'un accord de pêche. Ceci, naturellement, à moins que l'accord ne modifie ce droit ou ne l'enlève à l'État côtier, de façon expresse ou manifestement implicite. Il conviendra plus tard d'examiner si l'Accord de 1972, lui, est de nature à priver le Canada de ses pouvoirs.

Ceci m'amène d'ailleurs à la seconde partie de mon exposé: la source des droits de la France dans le golfe.

2. L'accord de 1972

A. La source des droits de la France dans le golfe

Monsieur le Président, au premier tour de la procédure orale, la France a finalement admis que l'Accord de 1972 est la seule source de ses droits dans le golfe. Mais cette constatation, semble-t-il, n'a rien changé à sa thèse qui fait de l'Accord de 1972 la base, la source exclusive des droits du Canada. Cette perception est fondamentalement erronée. Nous revenons simplement à la notion de condominium. Or, il s'agit ici d'eaux soumises à la juridiction exclusive du Canada en matière de pêche et, comme nous venons de le voir, c'est le droit international coutumier qui définit cette juridiction, aujourd'hui reflétée dans la partie V de la Convention sur le droit de la mer de 1982.

Nous l'avons vu également, la France n'a pas sérieusement cherché à contester que le Canada exerce en principe la juridiction que l'État côtier tient du droit international, mais elle a tenté d'ériger une règle générale, si nous l'avons bien comprise, à l'effet que cette juridiction est en quelque sorte écartée par la conclusion d'un accord bilatéral de pêche. Selon la thèse française, ne subsisteraient après la conclusion d'un tel accord que les pouvoirs de l'État côtier qui y sont explicitement énumérés, tous les autres disparaissant au profit de la liberté de l'État pêcheur.

Monsieur le Président, je crois avoir déjà démontré qu'un État côtier ne perd pas sa juridiction exclusive que lui confère le droit international par le seul fait qu'il devient partie à un accord de pêche. Aucun État ne souscrirait à pareille affirmation. On peut avancer, oui, qu'un État ne peut adopter de mesures législatives qui auraient pour effet de priver un autre État des droits qu'il tient d'un traité. Mais c'est là une toute autre question.

La France a multiplié les arguments. Elle a soutenu que le droit de pêche que lui accorde l'article 4(b) doit recevoir une interprétation telle qu'il en résulte nécessairement une restriction des pouvoirs du Canada à titre d'État côtier. Ainsi, la partie française a donné à entendre que les droits de la France dans le golfe sont des droits "économiques" et qu'il faut dès lors leur donner une interprétation libérale ou extensive (PV/2, p. 63-64). Et la France a invoqué à l'appui de cet argument la sentence rendue en 1910 dans l'arbitrage des pêcheries de l'Atlantique Nord mais sans la citer. Et sans la citer, il en inférait que les droits de l'État côtier doivent en conséquence être limités. Je voudrais citer, Monsieur le Président, la principale conclusion du Tribunal. Et je cite:

Le droit de la Grande-Bretagne de faire des règlements sans le consentement des Etats-Unis quant à l'exercice de la liberté de pêcher visée à l'article premier du traité du 20 octobre 1818 dans la forme de lois municipales, ordonnances ou règlements de la Grande-Bretagne, du Canada ou

de Terre-Neuve est inhérent à la souveraineté de la Grande-Bretagne (p. 179).

Bien sûr, comme l'a démontré le professeur McRae la semaine dernière, l'expression "droits souverains" retenue à l'article 56 de la Convention sur le droit de la mer implique que l'État côtier n'a pas la souveraineté sur les eaux elles-mêmes. Mais elle n'en signifie pas moins qu'il exerce un contrôle complet sur les ressources biologiques que recèlent ces eaux et sur tous les aspects de leur exploitation. Le Canada contrôle donc la pêche dans la zone soumise à sa juridiction exclusive en matière de pêche en vertu des droits souverains qui sont les siens à titre d'État côtier.

La France a invoqué encore un autre argument. Elle a donné à entendre qu'en signant l'Accord de 1972, le Canada aurait implicitement renoncé à réglementer le filetage en mer par les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon. Et, pour tenter d'accréditer cette thèse, la partie française affirmait que "le Canada a exercé sa compétence en concluant l'Accord de 1972", ce dont elle inférait que les pouvoirs que possède le Canada dans le golfe du Saint-Laurent "sont limités par l'Accord que le Canada a librement conclu avec la France" (PV/2, p. 21). Et de fil en aiguille, on en arrive à la conclusion qu'en concluant l'Accord de 1972, le Canada se serait départi de son droit de réglementer le filetage à bord des navires français. Monsieur le Président, on ne voit vraiment pas comment on pourrait interpréter le droit de "continuer à pêcher" dans le golfe du Saint-Laurent que le Canada a accordé aux chalutiers immatriculés à Saint-

Pierre-et-Miquelon comme sous-entendant de sa part une renonciation aussi importante aux pouvoirs qui sont les siens en vertu du droit international. Il faudrait quand même, dans l'Accord, une mention quelconque, une indication que le Canada renonce au droit de réglementer le filetage, ou une disposition ayant des effets équivalents. Mais il est évident qu'il ne figure aucune disposition de ce genre, et la France en est évidemment consciente.

Un accord conclu avec un autre État peut, naturellement, restreindre les pouvoirs dont un État côtier jouit selon le droit international, au moyen de dispositions expresses. Ou il peut tout simplement poser ou confirmer ces droits. Ou encore, il peut conférer à l'État côtier des pouvoirs plus étendus que ceux que lui reconnaît le droit international général. Mais, Monsieur le Président, lorsqu'il s'agit d'une zone de pêche, un accord n'est jamais la source des droits de l'État côtier. Avant comme après la conclusion d'un tel accord, cette source demeure le droit international général.

Et cela étant posé, il me semble que l'approche qui doit guider l'interprétation de l'Accord de 1972 s'impose d'elle-même. Il s'agit bien de rechercher les restrictions que l'Accord apporte au pouvoir général de réglementation de la pêche dans le golfe que détient le Canada, que ces restrictions soient imposées de façon explicite, ou qu'elles découlent nécessairement d'un droit expressément accordé par le Canada à la France aux termes de l'Accord.

En conclusion sur cette partie, sur la source des droits qu'exerce aujourd'hui la France dans le golfe du Saint-Laurent, je rappellerai simplement que cette source unique, c'est l'Accord de 1972. Et que le Canada tient son droit de réglementer la pêche dans le golfe du droit international général. En concluant l'Accord de 1972, le Canada n'a pas renoncé explicitement ou implicitement à son droit de réglementer le filetage à bord des chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon et le droit de pêche accordé à ces chalutiers en vertu de l'article 4(b) ne saurait être interprété de façon à l'en priver.

#### B. Les considérations non pertinentes

Je voudrais maintenant passer à la seconde section de la partie sur l'Accord de 1972, qui porte sur certaines considérations que nous ne considérons pas vraiment pertinentes au litige.

La partie française a vraiment présenté au second tour des plaidoiries une myriade d'arguments nouveaux. Nous avons fait un réel effort pour tenir compte de ces arguments dans la mesure de nos moyens, mais il en est quelques-uns qu'il nous faut, je pense, écarter d'emblée. Tous ces éléments ne sont pas nouveaux. Certains ont commencé à émerger des écritures, et j'en citerai trois: le statut du golfe du Saint-Laurent, la relation entre les obligations internationales d'un État et les problèmes que cet État peut avoir sur le plan interne, et, enfin, les considérations historiques.



En premier lieu, le statut du golfe du Saint-Laurent. Nous avons indiqué à plusieurs reprises, dans nos exposés écrits et au premier tour de la procédure orale, que cette question n'a aucun rapport avec l'affaire qui nous occupe aujourd'hui. Je désire simplement rappeler cette position, telle que je l'ai exposée au cours de la présentation générale que j'ai faite de la position canadienne la semaine dernière. Rien de ce qui a été dit par la France depuis ne nous semble justifier d'observation supplémentaire.

En second lieu, la relation entre le respect des obligations internationales et les difficultés d'ordre intérieur. Il s'agit d'un cas, d'ailleurs, qui ne figurait pas dans les écritures françaises et n'a été soumise au Tribunal qu'au cours des audiences. Le Canada, dit la partie française, ne saurait être dispensé de ses obligations conventionnelles du simple fait que l'introduction dans le golfe de chalutiers-usines congélateurs immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon lui créerait des difficultés d'ordre intérieur (PV/2, p. 110-113). Monsieur le Président, nous sommes d'accord. La partie canadienne a bien fait valoir que si l'on accordait aux bateaux de Saint-Pierre-et-Miquelon le traitement préférentiel réclamé par la France, il en résulterait assurément de sérieux problèmes internes. Et nous avons fait cela pour montrer au Tribunal qu'en décidant d'exclure du golfe les chalutiers-usines congélateurs, le Canada n'agissait pas de façon arbitraire, ni dans le dessein de nuire à Saint-Pierre-et-Miquelon. Mais comme l'Accord ne contient



aucune disposition interdisant au Canada de contrôler le filetage en mer dans le golfe ou une disposition ayant un effet équivalent, il n'y a aucun conflit entre le respect par le Canada de ses obligations conventionnelles et le souci de tenir compte de questions relevant de sa compétence interne.

En troisième lieu, troisième considération que nous voudrions écarter, les considérations historiques. Monsieur le Président, je me suis interrogé la semaine dernière sur les raisons pour lesquelles la France avait tellement insisté sur l'histoire au cours de cet arbitrage. La partie française m'a apporté la réponse, et je l'en remercie. La théorie de l'adaptation des droits de la France a disparu des plaidoiries au second tour. L'agent de la France a employé l'expression "adaptation des relations réciproques des Parties en matière de pêche", donc les termes de l'Accord de 1972. Peut-être ne s'est-il jamais agi d'autre chose, mais la précision, je pense, méritait d'être apportée.

L'Agent de la France nous explique aussi que la France a eu recours à l'histoire pour replacer le litige dans son contexte. De son explication, je retiens qu'au fond, en insistant sur ses droits conventionnels anciens, la France souhaitait démontrer que le Canada a dû, lui aussi, faire des concessions pour arriver à l'Accord de 1972. Monsieur le Président, si c'était le but que la France cherchait à atteindre, par cette démonstration, encore une fois, nous n'avons aucune difficulté à l'accepter. Je souhaite simplement rappeler que les

droits historiques de la France, sous quelque forme qu'ils aient été, n'ont aucun rapport avec la pêche qui était pratiquée à Saint-Pierre-et-Miquelon, et qui ne date dans le golfe que des années 1960.

C. L'article 4(b) de l'Accord de 1972

Le troisième et dernier sujet dont je voudrais parler concernant l'Accord de 1972 est celui de l'article 4(b) et j'aimerais l'examiner sous deux angles: celui de ses objectifs et celui de son effet.

1) Les objectifs de l'article 4(b)

En ce qui concerne le premier point, on aura remarqué que la partie française a affirmé que les termes de l'Accord de 1972 peuvent être compris selon leur sens ordinaire et ce sens ordinaire on ne le retrouve guère dans les plaidoiries françaises. Au départ, la partie française nous dit qu'elle voit mal comment il pourrait exister un accord de voisinage à l'intérieur de l'Accord de 1972; ensuite et à plusieurs reprises, qu'il n'existe qu'une seule France et que les droits conférés par l'Accord de 1972 ont été accordés à la France et non à Saint-Pierre-et-Miquelon. Et puis juridiquement que le Canada et la France sont voisins. L'accord de voisinage apparaît, disparaît dans les plaidoiries au gré de la partie française. Et pourtant il suffit de lire le texte de l'Article 4 pour constater que des droits y sont accordés à des embarcations de pêche côtière et à des chalutiers et ce, et je cite ici l'introduction de

l'article 4, "en raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage".

Pour le Canada, le sens ordinaire des termes de l'article 4 fait apparaître clairement les éléments suivants: premièrement, l'article 4(b) est bien un accord de voisinage à l'intérieur des dispositions plus générales de l'Accord de 1972. L'introduction de l'article 4(b) parle en effet d'un arrangement, donc, selon le sens ordinaire à donner à ce mot, d'une convention ou d'un accord de voisinage. Et deuxièmement, cet article trouvait sa raison d'être dans la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon qui a déjà été décrite à plusieurs reprises. L'article 4(b) visait à octroyer à Saint-Pierre-et-Miquelon des avantages exceptionnels parce qu'il s'agissait d'un voisin connaissant des difficultés d'ordre économique.

La France a beau affirmer comme elle l'a fait il y a quelques jours que les avantages découlant de l'article 4(b) profitent à l'ensemble de la collectivité nationale de l'État français et non pas à Saint-Pierre-et-Miquelon, cette thèse est manifestement contraire aux textes de l'Accord. Et le fait que ce soit la France qui ait conclu l'Accord avec le Canada et non Saint-Pierre-et-Miquelon ne change rien à la substance. Cela ne fait que refléter les relations juridiques entre le Canada et la France.

Je ne reviendrai pas sur les arguments que nous avons déjà présentés sur les effets de l'introduction de chalutiers-usines congélateurs dans le golfe, mais de toute évidence, il s'agirait là d'une utilisation d'une disposition en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon qui nierait purement et simplement la nature de voisinage de l'article 4(b) et dont les conséquences seraient de nier purement et simplement les droits du Canada en tant qu'Etat côtier.

Je me permettrai de renvoyer à nouveau le Tribunal au compte-rendu canadien des négociations de 1964 et 1971, mais très brièvement. Nous relèverons que ces comptes-rendus n'ont en aucune façon été contestés mais il appartiendra naturellement au Tribunal de décider du poids qu'il convient d'attribuer aux divers éléments de preuve. Dans son exposé de l'historique des négociations qui ont abouti à l'Accord de 1972, l'Agent de la France a écarté, nous l'avons vu, les négociations de 1964, faisant valoir que les projets d'accord proposés par les parties dans cette phase différaient sensiblement des principales dispositions de l'Accord de 1972. Et pourtant, Monsieur le Président, s'agissant de l'article 4 qui est au coeur du présent arbitrage, la partie française s'abstient de relever la singulière constance entre le libellé proposé et discuté en 1964 et celui qui figure dans l'Accord de 1972. L'article 6 de l'avant-projet d'accord proposé par la partie française aux entretiens tenus à Paris le 20 juillet 1964 se lit comme suit :

En raison de la situation géographique de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage, les embarcations de pêche côtière et les chalutiers de pêche au large immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon bénéficient en outre du droit de fréquenter leurs lieux de pêche traditionnels.

Hormis certaines exceptions dues aux changements de circonstances sur lesquels l'Agent de la France a d'ailleurs appelé notre attention, la ressemblance avec le libellé de l'article 4(b) saute aux yeux.

Je ne reviendrai plus ici sur les assurances données par le négociateur français au négociateur canadien en 1964, le Professeur McRae nous a encore parlé hier, mais il est évident qu'elles jettent bien de la lumière sur le problème d'aujourd'hui. Cet article 6 était bien conçu comme une faveur pour les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon, et de Saint-Pierre-et-Miquelon seulement. À la clôture des discussions de juillet 1964, les négociateurs canadiens et français avaient jeté les bases d'une clause prévoyant la continuation du maintien de la pêche des bateaux de Saint-Pierre-et-Miquelon. La France voulait obtenir le droit de pêche pour les pêcheurs saint-pierrais et, pour montrer au Canada que toute concession profiterait bel et bien aux habitants des îles, il a été suggéré de préciser le nombre, le type et l'immatriculation des bateaux en cause, chacun de ces éléments figurant à l'article 4(b) de l'Accord de 1972. De la même façon, en 1971, devant les assurances françaises que tout accroissement du volume des prises ne

serait pas suffisamment important pour devenir un facteur à considérer, le négociateur canadien était naturellement fondé à penser que les limites négociées -- maximum de 10 chalutiers, d'une taille ne dépassant pas 50 mètres, continuation de la pêche -- permettraient de préserver la pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon au profit des authentiques bateaux saint-pierrais.

À cet égard, et avant de me tourner vers l'interprétation à donner à l'expression "pied d'égalité", je voudrais dire un mot très bref d'un élément qui a été invoqué à plusieurs reprises par la partie française mais je dois le dire aussi brièvement. Il s'agit de l'aspect réciproque des droits de pêche qu'octroie l'article 4(b). Sur ce point, j'inviterai simplement le Tribunal, avec sa permission, à lire le texte de l'article 4(b) et à consulter une carte de la région. Indépendamment des dispositions respectives des parties sur le sens de certains mots et indépendamment de la position des parties sur la portée géographique de certains droits, la disproportion manifeste des zones en question ne peut amener qu'à une conclusion: le but du Canada en concluant l'article 4(b) ne pouvait être d'assurer à ses propres chalutiers un droit de pêche sur les côtes de ces îles françaises. Il est manifeste que cet article a été conçu au bénéfice de Saint-Pierre-et-Miquelon, comme la France l'avait d'ailleurs elle-même demandé.

## 2) L'effet de l'article 4(b)

J'en viens maintenant à l'interprétation de l'expression "pied d'égalité" de l'article 4(b) de



l'Accord et je commencerai par la Convention de 1904. J'ai dit la semaine dernière qu'il n'y avait aucune raison de supposer que les auteurs de cet Accord auraient délibérément repris la signification de l'expression "pied d'égalité" de la Convention de 1904.

Pourtant, devant l'insistance de la France à se servir de la Convention de 1904 comme d'un précédent utile, nous avons examiné la question au premier tour, et nous avons conclu qu'à supposer que la Convention de 1904 puisse être d'une utilité quelconque, elle étayait la position du Canada. Nous pensions en rester là. Mais la France est revenue à la charge avec essentiellement deux arguments : d'abord, que le problème de la boîte qui corroborait l'interprétation du Canada de l'article II était résolu en 1904, alors que le problème des droits concurrents et des droits exclusifs ne l'était pas; ensuite, que le pied d'égalité était employé au sens de "en commun" dans la Convention de 1904, et que cette dernière expression impliquant une égalité d'accès, une clause anti-monopole, le problème se trouvait résolu en faveur de la France.

Sur le premier point, je rappellerai qu'au premier tour des plaidoiries nous avons indiqué qu'en 1904 les conflits entre exclusivité et concurrence avaient perdu de leur importance. Rien n'a été dit depuis au second tour qui ait démenti ce que nous avons dit alors. Et nous avons ajouté en substance, que la Convention de 1904 ait oui ou non mis formellement fin aux prétentions de la France à l'exclusivité, ce n'était pas sa seule



raison d'être. La Convention de 1904 avait pour but de régler plusieurs difficultés très réelles survenues à Terre-Neuve, dont la difficulté de la boëtte. Je pense qu'il ressortait clairement de notre intervention que nous nous plaçons dans la perspective de l'interprétation de la Convention de 1904. Je rappellerai aussi que nous avons alors analysé la structure de la Convention de 1904, de l'article II de la Convention de 1904, et établi, je pense, que le premier paragraphe de cet article établissait une norme à caractère général qui se retrouvait sous diverses formes dans chacun des paragraphes, le paragraphe 4 n'étant qu'un exemple parmi d'autres. Bien sûr, cette analyse n'est pertinente que dans la mesure où l'on veut établir une analogie entre les paragraphes premier et quatre de l'article II de la Convention de 1904, d'une part, et les articles 4(b) et 6 de l'Accord de 1972. Mais, dans ce contexte, elle nous paraissait faire la démonstration nécessaire.

La partie française, au second tour, n'a pas dit un mot de cette analyse, mais tout en confirmant, à toutes fins pratiques, notre évaluation canadienne de l'état des conflits, exclusivité et concurrence en 1904, elle s'en est prise à la prémisse de notre raisonnement, à savoir, l'importance du problème de la boëtte, et la partie française nous a renvoyés à la page 1221 du tome III de l'ouvrage de Charles de la Morandière dont, a-t-elle dit, nous avons fait une lecture sélective. En réalité, nous ne nous étions appuyés sur de la Morandière que pour en rappeler la conclusion générale, à la page 1242, que j'avais citée jeudi dernier, mais je la répète: "que la

Convention de 1904 permettrait donc aux Français d'aller en pêche dans les eaux de Terre-Neuve à égalité de droits avec les pêcheurs anglais". Donc, il s'agissait de la notion plus générale de pied d'égalité. Mais, comme nous l'a rappelé l'Agent de la France, de la Morandière parlait aussi de la boëtte et du Bait Act, et incidemment il s'agit bien du Bait Act de 1887, dont la partie française a reçu copie le 2 juin et non du Bait Bill de 1886.

Pour en revenir à Charles de la Morandière, à la page 1221 de son ouvrage, citée par l'Agent de la France, il parle des problèmes de la boëtte dans le contexte du début des années 1890; mais il y revient plus tard en décrivant les événements qui ont mené à la Convention de 1904 et aux pages 1239 - 1240, de la Morandière y parle d'une enquête qui fut tenue en 1899, pour un journal parisien, dans les différents ports morutiers de France, afin de déterminer l'opposition que l'abandon des droits français sur le French Shore pourrait rencontrer auprès des intéressés à l'armement terre-neuvien. Et il cite en particulier le résumé fait par l'enquêteur de la déclaration d'un Monsieur Riotteau, un armateur de Grandville. L'avantage de cette citation c'est qu'il s'agit d'une citation qui donne raison à l'Agent de la France sur le plan des faits, et qui donne raison au Canada sur le plan de l'interprétation de la Convention de 1904 et nous n'en demandons pas plus.

Je cite :

La question de l'appât est la plus importante dans cette affaire. Nous

n'allons plus au French Shore ou très peu, soit, mais il faut prévoir que l'appât que nous trouvons sur les bancs sera épuisé dans un avenir plus ou moins éloigné. Si nous n'avons plus le droit d'aller le chercher au French Shore ou dans les baies de Terre-Neuve, notre industrie recevra un coup mortel. Il est indispensable que cette question soit sérieusement examinée par le Gouvernement français; que nous abandonnions le French Shore, à la rigueur on peut l'admettre, mais il nous faut une compensation qui soit profitable aux intérêts de nos pêcheurs de Terre-Neuve. Cette compensation ne peut être que le droit facultatif d'aller prendre ou acheter l'appât dans les baies du French Shore ou de Fortune. Je m'empresse d'ajouter -- dit toujours Riotteau -- que nous n'avons plus besoin des Anglais depuis que nous avons trouvé le bulot sur les bancs. Toutefois, réservons l'avenir, il n'est pas dit que cet appât continuera à abonder dans les parages.

Voilà donc ce que disait M. Riotteau.

En somme -- poursuit de la Morandière -- les trois personnes interviewées à Grandville par l'enquêteur étaient d'accord. Les Français n'allaient plus que fort peu au French Shore, on pouvait donc abandonner le droit avec, en compensation, l'assurance de pouvoir aller acheter de la boëtte dans les baies de Terre-Neuve.

Mais quoi qu'il en soit, ce n'était pas sur de la Morandière que nous nous appuyions pour dire que la boëtte avait été un facteur déterminant en 1904, nous considérions cela comme un élément de fait indiscutable et la réaction française nous a vraiment surpris. Elle nous

a d'autant plus surpris que le Ministre des Affaires étrangères de France en 1903, le même M. Delcassé que mentionnait l'autre jour l'Agent français, était bien d'accord. Dans une lettre du 7 juillet 1903, adressée à l'Ambassade de Grande-Bretagne à Paris, le Secrétaire d'Etat britannique rapportait ainsi une conversation qu'il avait eue avec le Ministre, et cette lettre on peut la trouver au "British Digest of International Law" de 1967, page 494 et je la cite :

Speaking of Newfoundland which I had mentioned first, M. Delcassé said that the question of supply of bait so indispensable to the French fishermen was that which had most importance for France.

Et dans la même lettre, un peu plus tard:

The Newfoundland people, on the other hand, were masters of the situation so far as the supply of bait was concerned and naturally felt that this was a trump card which they were inclined to use to the best effect.

Le problème de la boëtte ayant ainsi retrouvé sa juste place, c'est-à-dire une place importante dans l'interprétation de l'article II de la Convention de 1904, je me permettrai de renvoyer le Tribunal, au cas où il voudrait revenir sur la question, à l'analyse que j'ai faite la semaine dernière de l'article II de la Convention de 1904 et qui n'a pas été contredite. Je rappellerai aussi les mots de M. Pichon, Ministre des Affaires étrangères de France en 1909, que nous avons cités au

premier tour et sur lesquels la partie française n'est pas revenue non plus. Cette citation me semble prouver que la France ne voyait dans le pied d'égalité au paragraphe premier de l'article II de 1904 qu'une norme générale applicable à l'ensemble de l'article. Il serait possible d'en dire bien davantage sur le conflit de 1909, sur les positions prises tour à tour par la France et la Grande-Bretagne et les raisons de ces positions, mais je crois que cela nous entrainerait trop loin pour les besoins de la cause, car il s'agissait des droits que la France possédait à terre et que la Grande-Bretagne rejetait pour cette raison.

En résumé donc, si la France devait donner au pied d'égalité le sens qu'il avait dans la Convention de 1904, que ce soit le sens non contesté qu'elle lui attribuait en 1909 -- ce qui équivaut à dire que le pied d'égalité équivaut à non-discrimination.

J'en viens maintenant au deuxième argument invoqué par la partie française à propos de la Convention de 1904, un argument que nous aurions préféré, dois-je le dire, connaître dès le premier tour. Se référant aux travaux préparatoires de la Convention de 1904, l'Agent de la France a fait remarquer que la partie britannique avait proposé l'emploi de l'expression "in common with British subjects", mais que M. Delcassé avait noté en marge de cette proposition qu'il préférait l'expression "pied d'égalité". La France en conclut que, puisque l'expression "in common" désigne une clause d'accès, il en

est de même de l'expression "pied d'égalité".

Monsieur le Président, je voudrais faire référence ici à l'affaire des Pêcheries de la côte septentrionale de l'Amérique de 1910, un arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Dans cette affaire, le Tribunal était appelé à se prononcer sur un certain nombre de questions se rapportant à l'article premier de la Convention entre la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique signée à Londres le 20 octobre 1818. Cet article stipulait notamment que, et je cite, "les habitants desdits États-Unis auront à jamais en commun avec les sujets de Sa Majesté britannique la liberté de prendre du poisson de toutes espèces". Par la question 1, le Tribunal était prié de déterminer si la liberté de pêcher des habitants des États-Unis était sujette, sans le consentement des États-Unis, à une réglementation raisonnable de la part de la Grande-Bretagne, du Canada ou de Terre-Neuve. Les États-Unis soutenaient que les mots "en commun avec les sujets britanniques" employés dans le Traité ne devaient pas être considérés comme impliquant une sujétion commune à la réglementation mais comme destinés à rejeter une prétention possible de la part des habitants des États-Unis à des libertés exclusives du droit pour les sujets britanniques de pêcher.

Le Tribunal rejeta la prétention américaine selon laquelle les termes "en commun" devaient s'entendre d'une pêche concurrente plutôt que d'une pêche exclusive des États-Unis, au motif qu'elle n'était pas corroborée



par les négociations qui avaient abouti à l'emploi de cette formule. Le Tribunal jugea, en effet, que celle-ci avait été utilisée pour exprimer une sujétion commune à la réglementation, de même qu'un droit commun, et je cite le paragraphe c) :

Les mots "en commun" excluent la supposition que les habitants des Etats-Unis avaient la liberté d'agir à leur guise en vue de pêcher sans aucun égard aux droits co-existants d'autres personnes ayant qualité pour faire la même chose et parce que ces mots les admettent seulement comme membres d'une communauté soumis aux obligations ordinaires liant les citoyens de cette communauté comme les règlements faits dans l'intérêt commun, évitant ainsi le bellum omnium contra omnes qui, autrement, eût surgit dans l'exercice de cette industrie.

Et le paragraphe suivant, je le cite aussi:

Ces mots sont tels qu'il serait naturellement venu à l'esprit des négociateurs de 1818 si l'intention de ceux-ci eût été d'exprimer une commune soumission aux règlements aussi bien qu'au droit commun.

On me pardonnera ici, j'espère, si je rappelle la réaction de M. Delcassé, mentionnée par la France, pour lequel les deux expressions étaient équivalentes. On peut donc voir, à supposer que le pied d'égalité signifiait effectivement "en commun" en 1904, que dans l'arbitrage que je viens de mentionner le Tribunal a jugé que les termes "en commun" avaient été employés pour exprimer une commune soumission aux règlements ainsi bien qu'au droit commun. Il s'agit naturellement d'un cas d'espèce; mais,



dans le meilleur des cas, ce raisonnement ne corrobore certainement pas l'interprétation que fait la France du pied d'égalité.

Cela dit, Monsieur le Président, la partie canadienne n'a pas changé de position sur la pertinence de la Convention de 1904. Rien n'indique que les parties à l'Accord de 1972 entendaient donner à cette expression le sens précis qu'elle avait dans la Convention de 1904. Il faut d'ailleurs noter que le pied d'égalité, selon la partie française elle-même, voulait dire deux choses différentes, dans le texte français de la Convention de 1904, égalité d'accès pour le droit de pêche des Français à l'article II (1) et non-discrimination pour l'application des règlements de pêche britanniques à l'article IV.

Avant de revenir sur le sens de l'expression "pied d'égalité" dans l'Accord de 1972, je voudrais aussi rappeler les 30 et quelques traités français auxquels nous avons fait référence à la suite d'une recherche rapide et qui contiennent l'expression "pied d'égalité". L'Agent de la France, c'est compréhensible, est passé rapidement sur cette question en disant que ces traités confirmaient la thèse française puisque l'expression était employée dans des conditions extrêmement disparates et avec un sens variable. C'est vrai, mais ce n'est pas si simple. Le Canada, je l'ai déjà dit, reconnaît avec la France que la formule "pied d'égalité" n'établit pas une égalité dans l'absolu mais une égalité relative en fonction d'un élément de comparaison. L'expression se retrouve donc dans une variété de traités portant sur des questions fort

différentes, et elle prend son sens en fonction de la disposition qui la contient. Pour le Canada, l'importance de ces traités français ne réside ni dans leur nombre, ni dans le fait que certains d'entre eux assimilent le pied d'égalité au traitement national, encore que ni l'une ni l'autre de ces découvertes n'ait été vraiment déplaisante; leur importance réelle provient du fait qu'indépendamment de la nature des droits accordés -- et l'Agent de la France a naturellement mis en exergue, mardi dernier, ceux dont le contexte se situait le plus loin possible du contexte de l'Accord de 1972 -- dans tous les cas, le pied d'égalité prévoit, de façon plus ou moins expresse, une égalité de traitement entre les États, les individus ou les produits qu'elle concerne. Je ne veux pas revenir ici sur des exemples particuliers, mais j'inviterai le Tribunal à lire les dispositions des accords eux-mêmes.

Si, donc, dans une série de 32 accords français concernant l'expression "pied d'égalité", les 32 accords -- en tout cas selon notre interprétation -- s'en servent comme d'une clause établissant une égalité de traitement, il est permis de penser que c'est ainsi que la pratique française utilise normalement cette expression, quel que soit le contexte, et, réciproquement, si aucun de ces accords -- aucun accord, dans la mesure où nous avons trouvé tous les accords où l'expression était utilisée -- n'utilise l'expression donc dans le sens d'une clause d'accès égal aux ressources, on peut se demander pourquoi la France aurait voulu, dans le cas unique de l'Accord de 1972, en faire une clause anti-monopole. Et, M. le Président, si la raison en est la Convention de 1904, je

renverrai simplement le Tribunal à l'analyse que nous en avons faite la semaine dernière, à la lumière des faits qui se sont dégagés depuis et qui démontrent, me semble-t-il, que le pied d'égalité y revenait à l'égalité de traitement.

Pour comprendre ce que signifie le pied d'égalité dans l'Accord de 1972, il faut interpréter cette expression au sens ordinaire des termes, en fonction du contexte de l'article 4(b), d'une part, et de l'ensemble de l'Accord, d'autre part. Je ne reviendrai pas à nouveau sur le sens ordinaire des termes. Mais constatons que l'Accord de 1972 reconnaît que le golfe du Saint-Laurent est une zone sur laquelle le Canada exerce sa juridiction exclusive en matière de pêche et qu'elle est soumise, selon l'article 6, aux règlements de pêche canadiens. Nous constatons aussi que l'article 4(b), quant à lui, est un arrangement de voisinage. La persistance de la partie française à nier sur ce point le texte même de l'Accord est vraiment difficile à comprendre. Pour les fins de cet article, au moins, Saint-Pierre-et-Miquelon est le voisin du Canada. Lorsqu'il est dit que ses pêcheurs doivent profiter du traitement applicable aux pêcheurs canadiens dans l'exercice de la pêche, et non du traitement applicable aux autres pêcheurs étrangers dans le golfe, il faut se rappeler que, dans la mesure où le Canada maintient ses droits en tant qu'Etat côtier, sous réserve de l'Accord, le pied d'égalité n'est pas seulement pour les Saint-Pierrais une source d'obligation, c'est aussi une protection. La clause d'accès si chère à la France ne lui sert que si elle part de l'hypothèse que l'Accord est

source du droit du Canada, une hypothèse qui va à l'encontre, nous l'avons dit, du droit international contemporain et une hypothèse, bien entendu, que le Canada n'a jamais songé à accepter.

J'ai remarqué d'ailleurs que beaucoup des arguments de la partie française sont pour nous beaucoup plus clairs maintenant que nous connaissons sa position sur l'effet du droit international général. C'est le cas, par exemple, de son argument concernant le traitement des embarcations de pêche côtière. La France rappelle que la formule du pied d'égalité ne figure pas à l'article 4(a) qui concerne ces embarcations. Elle indique également que si le pied d'égalité impliquait la soumission à une compétence réglementaire générale au profit du Canada, les bâtiments qui opèrent le plus loin des côtes canadiennes seraient soumis à cette compétence, alors que ceux qui exercent le plus près de ces mêmes côtes y seraient soustraits. Il est évident, au contraire, pour le Canada, dont les compétences générales de réglementation à l'égard de la pêche du golfe découlent de sa qualité d'État côtier et non de l'Accord de 1972, que l'effet de l'absence du pied d'égalité dans l'article 4(a) est de soumettre les embarcations de pêche côtière saint-pierraise aux compétences générales dont le Canada dispose sans la protection du pied d'égalité. Ce n'est que lorsque le Canada adopte des règlements de pêche proprement dits qu'elles sont protégées par le principe de non-discrimination de l'article 6. Le régime auquel elles sont soumises n'est donc pas, comme le dit la France, plus favorable que celui accordé aux chalutiers saint-pierrais.

D'autres arguments français ne découlent pas de cette différence de perspective, mais d'une mauvaise compréhension d'autres arguments. Elle dit, par exemple, que s'il s'agissait vraiment d'une clause de traitement national, l'application du pied d'égalité aux pêcheurs saint-pierrais devrait signifier que les pêcheurs saint-pierrais sont soumis au traitement canadien dans tous ses aspects. Mais le pied d'égalité se rapporte au droit des Saint-Pierrais de continuer à pêcher dans le golfe, y compris en ce qui concerne les conditions selon lesquelles ils peuvent exercer ce droit. Le fait que les pêcheurs saint-pierrais puissent être amenés, par exemple, à payer des droits de licence différents des pêcheurs canadiens, alors qu'ils ne s'acquittent pas des impôts canadiens, n'a rien d'anormal. Ce qui importe, c'est que de telles différences ne privent pas les pêcheurs saint-pierrais de leur droit de continuer à pêcher dans le golfe.

Enfin, je passerai brièvement sur l'argument selon lequel le pied d'égalité réfère simplement à une égalité d'accès aux mêmes zones et aux mêmes stocks que les pêcheurs canadiens. Ce droit est plutôt garanti en vertu de l'article 6, qui est une clause de non-discrimination. De la même façon, il est évident que le pied d'égalité ne réfère pas non plus à un partage égal des ressources. Les parties sont d'ailleurs d'accord sur ce point. Sur quelle base pourrait-on déterminer un partage des ressources entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les pêcheurs canadiens?

L'effet de l'article 4(b) est donc simplement d'établir que les pêcheurs saint-pierrais peuvent continuer à exercer leur droit de pêche dans les mêmes conditions que les pêcheurs canadiens. Les conditions d'exercer leur droit de pêche sont définies à l'article 4(b) de façon générale par rapport à celles applicables aux pêcheurs canadiens.

Pour le Canada, l'interprétation française de l'expression est une déviation du sens ordinaire des termes que le contexte ne justifie pas et qui s'écarte de la pratique française elle-même en matière de traité. Il est tout à fait clair que le pied d'égalité, pour signifier quelque chose pour le Canada, doit renvoyer à l'application des normes canadiennes qui s'appliquent également aux pêcheurs saint-pierrais.

Monsieur le Président, avant d'en arriver à la déclaration de clôture de la partie canadienne, je voudrais dégager certaines observations des présentations qui ont été faites hier et aujourd'hui par la partie canadienne.

Dans sa déclaration de clôture, l'Agent de la France a cherché à axer le débat dans la présente affaire sur les termes de l'Accord de 1972, à l'exclusion de toute considération liée au droit international général de la mer et aux droits de l'État côtier. Il a bien précisé (PV/9, p. 133) qu'"il convient d'examiner ce texte, et ce texte seul".



Monsieur le Président, cette approche est de toute évidence dictée par un postulat-clé, qui a été présent tout au long des écritures françaises et qui a été repris de façon plus explicite au cours de la procédure orale: les droits du Canada vis-à-vis de la France en ce qui concerne la pêche au large de la côte canadienne naissent uniquement de l'Accord de 1972. Le Canada n'aurait aucun droit en tant qu'État côtier; ses droits seraient de nature strictement conventionnelle. En concluant l'Accord de 1972, le Canada aurait épuisé ses droits d'État côtier.

J'ai déjà traité de la théorie voulant qu'un accord bilatéral soit abrogatoire des règles générales du droit international applicable. Un traité bilatéral ne peut se substituer aux règles générales du droit international que dans la mesure prévue par le texte lui-même. La France ne peut donc soutenir cet argument, sauf à démontrer que l'Accord de 1972 renferme une disposition expresse ou nécessairement implicite ayant pour effet d'ôter au Canada son droit de réglementer le filetage. Nous avons vu qu'aucune disposition de ce genre ne figure dans l'Accord.

La France semble pousser plus loin ce raisonnement. Non seulement un accord bilatéral de pêche exclut le droit général de la mer, mais toute juridiction résiduelle doit se régler en faveur de la France. Selon la thèse française, le Canada doit démontrer que tout droit qu'il revendique est prévu par les dispositions de l'Accord. Et de là, la France excipe que l'article 6



confère au Canada le droit de réglementer la pêche et non le filetage. Le Canada n'aurait aucun droit résiduel de réglementer le filetage. Par contre, la France, elle, n'a pas à montrer que le droit de fileter est prévu dans l'Accord de 1972.

Monsieur le Président, l'argument de la France sur ce point est vraiment singulier. S'il s'agissait d'un accord visant toute autre sphère d'activité, chacune des parties conserverait comme droits résiduels ceux auxquels elle n'a pas renoncé par le traité. Mais il est vraiment extraordinaire que, s'agissant d'un accord qui porte sur la pêche dans les eaux soumises à la juridiction d'un État côtier, cet État n'ait pour droits que ceux expressément prévus dans l'accord, alors que l'État non-côtier, lui, conserve tous les droits résiduels.

Je voudrais maintenant me tourner sur la question des droits de l'État côtier. Le Canada a toujours maintenu, donc, qu'il exerce ses droits d'État côtier sous réserve des dispositions de l'Accord de 1972. Le Canada n'entend pas par là que ses droits généraux prennent le pas sur les dispositions de l'Accord de 1972. Il entend par là que ses droits ne sont subordonnés aux dispositions de l'Accord que si celui-ci le stipule expressément.

Et on peut comprendre pourquoi la France n'a pas particulièrement intérêt à ce que le Tribunal se penche sur la question des droits de l'État côtier. Bien peu de ces États épouseraient cette thèse restrictive, qui est

par ailleurs contraire aux revendications explicites de juridiction d'États qui ont, en conséquence, promulgué la législation correspondante. Si l'on souscrit à la position française, il faut automatiquement, obligatoirement en conclure que les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, tout comme les pays en développement qui ont tout récemment commencé à récolter les fruits d'une juridiction élargie -- je pense aux Comores, aux Bahamas, aux Îles Cook, à Nauru et au Samoa-Occidental -- que tous ces pays ont outrepassé la compétence que leur reconnaît le droit international, parce que tous ces États ont légiféré sur la transformation du poisson faite à bord de navires étrangers. La position de la France équivaut à restreindre les pouvoirs de tous les États -- y compris ceux de la Communauté économique européenne -- dans leurs eaux.

Bien sûr, il existe une façon de régler le différend sans devoir faire intervenir la question des droits de l'État côtier. Il s'agirait à cet égard, d'appliquer purement et simplement l'article 4(b) et l'article 6 selon l'interprétation qu'en donne le Canada. Si, comme on l'a fait valoir dans les plaidoiries, l'Accord de 1972 est vu comme un simple "contrat", sur quoi les parties se sont-elles entendues? Deux considérations ressortent.

Premièrement, en vertu de l'article 4(b), le Canada et la France ont convenu que les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre-et-Miquelon pêcheraient sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens. Ainsi donc, les chalutiers saint-pierrais peuvent exercer le droit de

pêche que leur confère l'article 4(b) sur le même pied que les chalutiers canadiens, ou, comme nous l'avons montré, sur la base du traitement national appliqué aux conditions de pêche. On peut donc dire que les dispositions de l'article 4(b) ont été respectées et que les chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon ont été traités sur un pied d'égalité.

Deuxièmement, en vertu de l'article 6, la France a accepté que les règlements de pêche canadiens s'appliquent aux bateaux saint-pierrais visés à l'article 4. Et comme l'a fait remarquer M. Smith, cela suppose que l'ensemble des règles par lesquelles le Canada réglemente la pêche s'applique à ces bateaux.

Monsieur le Président, les dispositions de l'Accord de 1972 ont été parfaitement respectées par le Canada. Nous nous sommes entendus sur ce sujet, je n'y reviendrai pas tout de suite. Mais, Monsieur le Président, même si la France ne tient pas particulièrement à ce que le Tribunal se penche sur les droits de l'Etat côtier, il reste que son argumentation même est fondée sur un postulat à propos de ces droits. Comme l'Accord de 1972 ne renferme aucune disposition que ce soit concernant la renonciation par le Canada de son droit de réglementer le filetage, on ne saurait dès lors faire droit à la prétention de la France qu'en présupposant, nous l'avons dit, que l'Etat côtier n'a pas compétence pour réglementer le filetage, avec les conséquences qui en découlent.

### 3. Déclaration de clôture

Monsieur le Président, j'en arrive à la déclaration de clôture de la partie canadienne. Je me propose de rappeler très brièvement, dans ce contexte, la façon dont se présente le litige qui vous a été soumis.

Dans notre esprit, il s'agit tout d'abord d'un test de la viabilité de l'Accord de 1972. Le Canada ne cherche pas à se soustraire à ses obligations conventionnelles. Bien au contraire, il est tout à fait prêt à s'en acquitter. Mais pour lui, l'accord conclu avec la France s'inscrit dans la ligne des accords qu'il a passés avec plusieurs autres États pêcheurs étrangers, et c'est dans ce contexte de droit international général que tous les traités doivent être interprétés et appliqués, de façon sensée et raisonnable. Aucun de ces traités n'est la source des droits du Canada. C'est le droit international général qui est la source des droits du Canada. Et c'est dans cette optique que nous interprétons et respectons les obligations spécifiques qui nous incombent en vertu de ces traités. C'est dans cette optique aussi que nous interprétons et respectons nos obligations à l'égard de Saint-Pierre-et-Miquelon et ses bateaux de pêche. Mais, ces obligations doivent être interprétées à la lumière du droit international général.

Pour nous, c'est un point capital. Que nous sachions, aucun État côtier ne souscrirait à la thèse selon laquelle il ne peut, en vertu du droit international général, contrôler les activités de traitement dans ses

eaux de pêche. Bien au contraire, la pratique des États, y compris celle de la Communauté dont la France est membre, consacre ce pouvoir. La question qui s'impose, me semble-t-il Monsieur le Président, c'est de savoir où dans l'Accord de 1972 le Canada a renoncé à ce pouvoir.

Je sais qu'on a cherché à montrer que le Canada avait agi de façon déraisonnable en interdisant à ce seul petit chalutier de fileter dans le golfe. J'ose croire que nous avons su montrer au Tribunal que la réalité est toute autre. Ce n'est pas un seul, mais dix chalutiers de ce type que nous risquons de voir arriver dans le golfe, avec leur cortège de problèmes: fortes pressions sur la ressource -- surpêche en fait -- et querelles sans fin à propos des quotas futurs. Si nous permettions cette dérogation à notre politique d'exclusion des chalutiers-usines congélateurs du golfe, nous nous trouverions aux prises avec de sérieuses difficultés d'ordre intérieur. C'est une des raisons pour lesquelles nous estimons n'avoir d'autre choix que de maintenir notre politique. Mais il y a bien d'autres raisons, que nous avons montrées. Et certainement, nous n'avons aucun désir de nuire à Saint-Pierre-et-Miquelon, ni d'entraver de quelque façon que ce soit sa prospérité économique.

La raison pour laquelle nous ne pensons pas, en particulier, que la décision du Canada puisse avoir de tels effets sur Saint-Pierre-et-Miquelon, c'est parce que nous croyons vraiment que l'introduction de chalutiers-usines congélateurs a pour but de procurer des avantages économiques à des intérêts métropolitains et de compenser



la perte du droit de pêche des bâtiments métropolitains dans le golfe. Nous pensons vraiment que la France cherche à reprendre ce qu'elle a perdu par l'application de l'article 3 de l'Accord en donnant à l'article 4(b) une interprétation dont elle sait assurément qu'elle n'avait jamais été envisagée en 1972. Le Tribunal peut imaginer sans peine ce qu'aurait été la réponse du Canada en 1972 si la France avait insisté sur la présence de dix chalutiers-usines congélateurs dans le golfe en vertu de l'article 4(b).

Il n'est pas difficile d'interpréter l'Accord de 1972. Si l'on pose au départ les droits généraux que le Canada tient du droit international en sa qualité d'État côtier -- et le droit de contrôler le traitement est manifestement du nombre -- en quoi consistent donc nos obligations?

Aux termes de l'article 4(b), nous devons autoriser une dizaine de chalutiers de Saint-Pierre-et-Miquelon à pêcher dans certaines zones, et nous l'avons fait.

Nous devons les traiter "sur un pied d'égalité" avec les bateaux canadiens, et nous l'avons fait.

Aux termes de l'article 6, nous devons les traiter sans discrimination de fait ni de droit, et nous l'avons fait.

Monsieur le Président, Messieurs les Membres du Tribunal, le Canada s'est acquitté de toutes les obliga-

tions qui lui incombent en vertu de l'Accord de 1972. Il s'en est acquitté de bonne foi. Les conclusions qu'il a présentées dans ses écritures invitent le Tribunal à ainsi juger. Et c'est pourquoi je réaffirme ici ces conclusions.

Permettez-moi, Monsieur le Président, pour terminer, de vous dire ainsi qu'à vos éminents collègues, la gratitude du Canada pour la courtoisie et la patience avec lesquelles vous avez écouté nos arguments durant toutes ces heures de plaidoirie. Je tiens également à remercier le Greffier et son personnel pour leur précieux concours. Et enfin, je voudrais saluer le professionnalisme et l'esprit de camaraderie de nos amis français.

Monsieur le Président, Messieurs les Arbitres, je vous remercie.







3 1761 11465333 0

